

Au sommaire ...**FLEXICURITE: RETOUR SUR L'EVOLUTION D'UN CONCEPT POLYSEMIQUE ET AMBIVALENT**

p 1

La flexicurité danoise: quelques éléments d'appréciation.

p 8

Pourquoi l'expérience danoise fascine ?

p 11

Trancher le noeud gordien de la convergence européenne en matière d'emploi.

QUELQUES ASPECTS NEGLIGES SUR LA FLEXICURITE DANOISE

p 13

La flexicurité renvoyée aux calendes grecques depuis la crise ?

p 16

De nouvelles formes de segmentation liées à la dérégulation du marché du travail ?

p 18

Le chemin de l'activation, pavé de bonnes intentions?

**Entre mythe et réalité:
controverses autour du modèle
danois de « flexicurité »***Ecrit et réalisé pour Europe & Entreprises*

Par Guillaume BLACHE

Economiste spécialisé sur les questions liées aux systèmes de protection sociale et aux politiques de l'emploi en Scandinavie. Titulaire d'une thèse à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne sur la flexicurité et les dynamiques du marché du travail au Danemark, ses travaux se sont en partie déroulés au sein du centre de recherche sur le marché du travail (Université d'Aalborg - Danemark).

Pour contacter l'auteur guillaume.blache@gmail.com



La flexicurité danoise quelques éléments d'appréciation

Par Guillaume Blache

L'origine du concept de « flexicurité » ne vient pas du Danemark comme on le laisse parfois entendre mais bien des Pays-Bas (Blache, 2008). Le point de concordance entre la flexibilité danoise et néerlandaise est qu'elle se base toutes les deux sur l'importance du dialogue social et la mise en place de consensus forts. La grande différence par rapport aux Pays-Bas est qu'au Danemark la « flexicurité » n'est pas le résultat d'une stratégie politique délibérée mais plutôt l'aboutissement d'un certain nombre de situations passées (Bredgaard et *al.*, 2007).

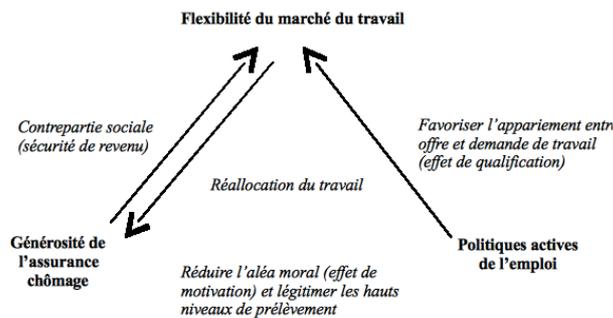
Par ailleurs, la flexicurité néerlandaise est davantage dirigée vers des groupes cibles du marché du travail notamment vers ceux disposant d'un contrat de travail atypique. Cela concerne près de 40% des salariés à majorité féminine. Même si certains éléments de sécurité ont été introduits pour les autres travailleurs, le modèle néerlandais de flexicurité ne permet pas d'obtenir un système de régulation couvrant l'ensemble du marché du travail (Jørgensen et Madsen, 2007). Aux Pays-Bas, la flexicurité constitue donc un *trade-off* entre une flexibilité numérique externe basée sur l'utilisation de l'emploi à mi-temps et une sécurité d'employabilité. La flexicurité au Danemark est plus

inclusive et concerne un plus grand nombre d'individus eu égard aux principes universalistes contribuant à réduire les biais de genre. Au Danemark, le concept de « flexicurité » a été pour la première fois introduit dans une publication du ministère danois du travail (*Arbejdsministeriet*, 1999) dans lequel y était décrit le fameux « triangle d'or » combinant une grande flexibilité du marché du travail, un système d'indemnisation généreux et des politiques actives de l'emploi (Cf. Graphique 1).

Flexibilité et dynamiques du marché du travail

Comme en Irlande et au Royaume-Uni, le Danemark dispose d'un faible degré de réglementation de son marché des produits. Une telle situation nécessite d'importants ajustements de la main-d'œuvre. Trois leviers principaux peuvent être utilisés : l'ajustement par les prix (flexibilité salariale), par les quantités (flexibilité numérique externe et interne (horaires)) et la qualité notamment grâce à la formation professionnelle et à l'activation.

Graphique 1. Le triangle de flexibilité



Note: les différentes flèches représentent les complémentarités institutionnelles. Sources: adaptées de *Arbejdsministeriet* (1999)

Comme en témoigne la grande flexibilité de son marché du travail, le Danemark semble avoir privilégié l'ajustement par les quantités notamment grâce à une législation peu contraignante en matière de licenciement (Cf. Graphique 2). L'ajustement par la qualité constitue également une priorité au Danemark au travers du pilier relatif à l'activation et à la formation (Blache, 2007).

Le premier sommet du triangle concerne la flexibilité du marché du travail qui se manifeste par une législation permissive sur les licenciements. Cette particularité institutionnelle remonte à l'accord fondamental de septembre 1899 (*Septemberforliget*) qui découle d'un conflit social de 5 mois à l'issue duquel le patronat et différentes organisations syndicales se sont mis d'accord sur comment régler leurs différends. Cet accord parfois qualifié de « constitution » du marché du travail dans le débat politique reste actuellement en vigueur. Il consiste à donner au patronat le droit d'embaucher et de licencier les ouvriers ainsi que de diriger et de distribuer le travail. A côté de cette prérogative managériale, les employeurs obtiennent un système centralisé de négociation collective avec interdiction pour les salariés de faire grève durant l'application de l'accord. En contrepartie, les employés obtiennent le droit de s'organiser et de s'assembler ainsi que le droit de faire grève en période de négociation.

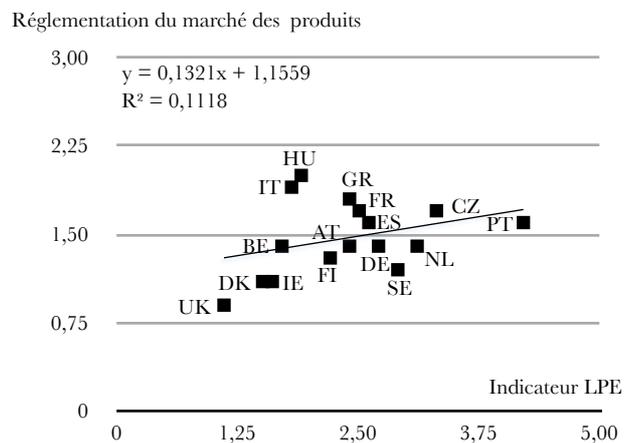
Le marché du travail danois se caractérise par l'absence de législation concernant les sujets centraux tels que les salaires et le temps de travail. Les sources professionnelles (accords et conventions collectives) représentent près de 80% des sources du droit du travail par opposition aux sources étatiques (lois, règlements, jurisprudence) qui sont peu développées. Ce sont les partenaires sociaux qui fixent les règles du jeu par le biais des accords collectifs qui sont renouvelés en moyenne tous les 3 ans et se déroulent suivant un calendrier bien précis : entre avril et novembre de l'année n des recommandations générales sont formulées par les confédérations syndicales et constituent le cadre général des négociations.

Les négociations entre partenaires sociaux se déroulent entre décembre et janvier de l'année n+1. En cas d'entente un nouvel accord est signé sinon, un conciliateur est saisi en février n+1 avec pour but de faire aboutir la situation à un compromis à l'issue d'une période maximale d'un mois. Lorsque l'accord est conclu, il est appliqué à l'ensemble des entreprises affiliées à l'organisation patronale signataire. Si les entreprises ne sont pas affiliées il est possible d'étendre l'accord sur la base d'un contrat volontaire signé par l'employeur. Concernant les règles de licenciement, le délai de préavis peut varier entre 14 jours et un mois après une période de 6 mois.

Après trois ans, le salarié a droit à 1 mois supplémentaire par an, dans la limite de 6 mois. Ce délai ne dépasse généralement pas 120 jours après un an d'ancienneté.

Du côté des indemnités de licenciement, elles sont généralement réduites : il n'y a pas d'indemnités de licenciement pour les salariés ayant moins de 12 ans d'ancienneté. L'indemnité équivaut à un mois de salaire pour ceux qui ont entre 12 ans et 15 ans d'ancienneté, de deux mois de salaire pour les salariés qui ont entre 15 ans et 18 ans d'ancienneté et de trois mois au-delà de 18 ans. Sachant que le taux de rétention de la main-d'oeuvre est en moyenne de 7 ans, ces indemnités de licenciement ne s'appliquent qu'à une minorité de travailleurs. Cette mobilité de la main-d'oeuvre s'explique aussi par le tissu productif composé essentiellement de petites et moyennes entreprises qui représente 70% de l'emploi total, la moitié du chiffre d'affaire et près de 40% des exportations. La permissivité de la protection de l'emploi aboutit à un taux de mobilité particulièrement élevé et contribue de facto à accroître le processus de destruction créatrice d'emplois.

Graphique 2. Lien entre réglementation du marché des produits et LPE (Législation sur la Protection de l'Emploi)



Note : L'indicateur synthétique de LPE (Législation sur la protection de l'emploi) résulte de la combinaison de plusieurs informations liées aux procédures de licenciement, aux délais de préavis ou encore aux indemnités de licenciement. L'indicateur du degré de réglementation sur le marché des produits s'appuie quant à lui sur les dispositions réglementaires comme le contrôle de l'Etat sur les entreprises, les obstacles juridiques et administratifs à l'entrepreneuriat, les obstacles aux échanges et aux investissements internationaux.

Calculs de l'auteur, sources des données : OCDE – *perspectives de l'emploi* (2004), OCDE – *réglementation des marchés de produits* (2005).

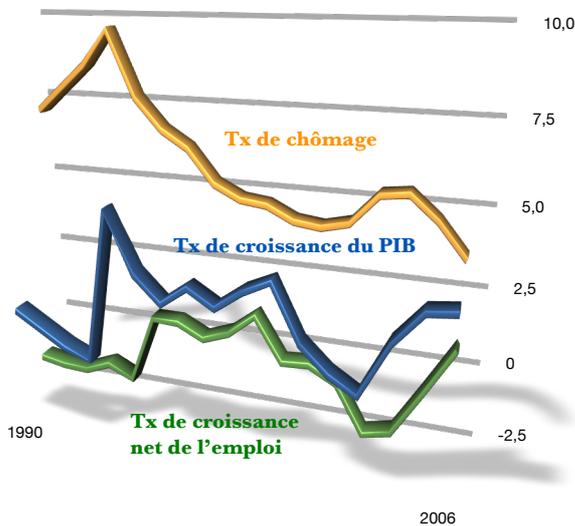
Quelle est l'influence de la permissivité de la LPE sur les dynamiques du marché du travail (flux d'emploi et de main-d'oeuvre)? Les dynamiques du marché du travail danois se distinguent à la fois de celles des Etats-Unis et de l'Europe au niveau de la variabilité des créations et destructions d'emplois. Nous désignerons comme création brute d'emplois toute variation positive de l'emploi entre deux dates $t-1$ et t . Inversement, il y a destruction brute d'emplois lorsqu'une variation négative de l'emploi est observée entre deux dates. Comme dans la plupart des pays européens, le Danemark se caractérise par des créations d'emplois procycliques (positivement corrélées à la croissance économique) et des destructions d'emplois contracycliques (négativement corrélées à la croissance économique).

Ce qui différencie ce pays est que les réallocations d'emplois sont symétriques au cours du cycle économique. Cela signifie qu'en période basse du cycle économique, les créations d'emplois baissent et les destructions augmentent de manière relativement proportionnelle. Inversement, en période haute du cycle économique, les créations augmentent et les destructions diminuent de la même manière (Cf. base de données IDA (*Integrated Database for Labour Market Research*)).

Cette symétrie des réallocations d'emplois (destructions + créations) témoigne du caractère hybride des institutions encadrant le marché du travail au Danemark mais également des spécificités du tissu industriel. Comme aux Etats-Unis, les faibles coûts de licenciement laissent penser que les ajustements s'opèrent par les destructions, ce qui n'est pas faux puisqu'en période de récession celles-ci augmentent et diminuent respectivement en phase basse et haute du cycle économique. Or, on observe que les créations diminuent et augmentent dans des proportions similaires au gré des cycles, rapprochant ainsi le Danemark des autres pays européens.

Toutes choses égales par ailleurs, la présence d'un tissu industriel composé essentiellement de petites entreprises laisse supposer que ces dernières diminuent leurs créations d'emplois en période de récession mais seront grâce au dynamisme du marché du travail fortement créatrices d'emplois en phase haute du cycle économique. L'interventionnisme de l'Etat peut également être un élément à la variabilité des créations d'emplois au cours des différents cycles économiques. Au Danemark, les destructions d'emplois ont certes été sensiblement plus nombreuses que les créations en phase basse du cycle économique entraînant des variations nettes d'emplois négatives et une augmentation du chômage (1990-1993 et 2001-2003) (Cf. Graphique 3).

Graphique 3. Variation nette de l'emploi - taux de croissance du PIB et taux de chômage

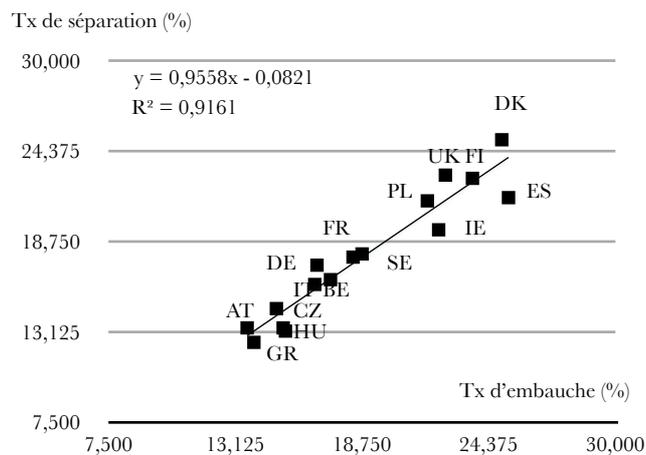


Source des données : OCDE, *Nationalbanken, Statistics Denmark*, calculs de l'auteur

La flexibilité du marché du travail au Danemark laisse supposer que les flux de main-d'œuvre y sont nombreux. Toujours à partir de la base de données IDA, il est possible de mettre en évidence que les entrées dans l'emploi sont procycliques tandis que les sorties sont contracycliques. En période de croissance économique 48% des recrutements sont liés à des créations d'emplois contre seulement 37% en période de contraction de l'activité économique. Les entrées dans l'emploi et les créations d'emploi sont des indicateurs procycliques mais ces dernières restent plus sensibles au changement de conjoncture. Les destructions d'emplois

constituent en moyenne 41% des séparations. En période de récession environ 48% des séparations sont dues à des destructions d'emplois contre seulement 33% en phase haute du cycle économique. En comparaison européenne sur données harmonisées récentes, nous observons que le Danemark est effectivement le pays européen dans lequel les réallocations de la main-d'oeuvre sont les plus importantes. Le pourcentage d'individus embauchés dans une entreprise donnée par rapport à l'année précédente est de 24,9% (taux d'embauche). La part des individus qui était dans une entreprise en $t-1$ qui ne l'est plus en t , (taux de séparation) est de 25,1%. Nous observons que ces deux indicateurs sont positivement corrélés ($R^2=0,9161$). Les pays où le niveau d'embauche est le plus élevé sont aussi ceux dans lesquels les séparations sont les plus importantes (Cf. Graphique 4).

Graphique 4. Lien entre le taux d'embauche et le taux de séparation



Calculs de l'auteur, source des données : OCDE (2009)

Si les réallocations sont importantes au Danemark, il est nécessaire de s'interroger sur la destination des transitions qui proviennent des nombreuses séparations occasionnées. Un certain nombre d'éléments de réponse nous est fourni par Ibsen et Westergaard-Nielsen (2005). Sur la période 1980-2001, en moyenne 28,33% des employés dans le secteur privé quittent leur emploi chaque année. Cela ne se traduit pas automatiquement par une destruction d'emploi mais un flux de sortie (séparation) de l'emploi. Un peu moins de la moitié d'entre eux retrouvent un emploi l'année suivante dans une autre entreprise (46,63%) tandis qu'un peu plus d'un tiers (31,23%) transite en dehors du marché du travail. Le reste, soit 22,12%, change d'emploi en restant dans la même entreprise. Les mobilités observées dépendent également du groupe d'individus considérés et du secteur d'activité. Les personnes occupant un métier dans l'hôtellerie restauration et la vente et/ou n'ayant pas suivi d'éducation post-secondaire sont ceux qui connaissent les plus faibles maintiens dans l'emploi. A l'opposé, les enseignants, les employés de l'administration publique et des télécommunications sont ceux qui connaissent une moins grande mobilité (Bredgaard et al., 2007).

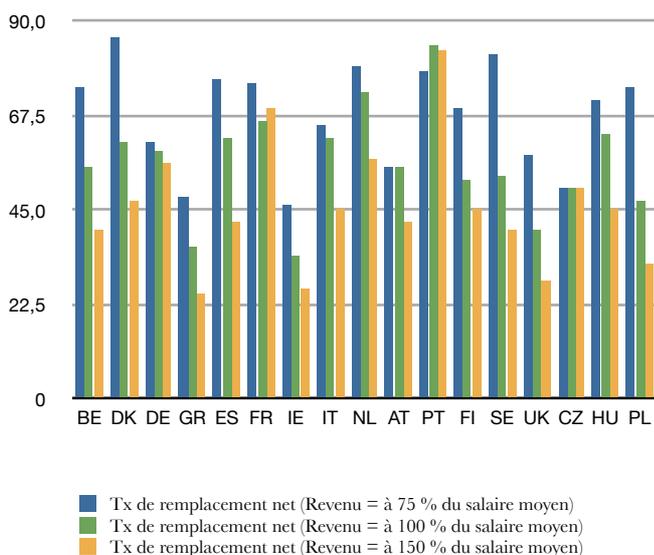
La générosité de l'assurance chômage

L'indemnisation chômage permet de réduire le risque économique lié à la perte de revenu en cas de licenciement. Elle constitue donc l'axe prioritaire de la flexicurité en raison de la contrepartie sociale qui lui est attribuée. Le Danemark est le pays européen où le taux de remplacement net est le plus élevé pour les personnes à faibles revenus. Ce taux peut dépasser les 90 % pour les couples ou personnes isolées ayant des enfants à charge et disposant d'un revenu inférieur au 2/3 du salaire moyen. Précisons que la part des personnes qui touchent 90% de leur revenu antérieur est de seulement 10-15% (Gaard et Kieler, 2004).

Cette générosité de l'indemnisation chômage a été mise en place suite à des réformes conduites en 1970 et 1979 qui avaient respectivement pour objectifs de renforcer la sécurité de revenu garanti par l'Etat et l'indemnisation destinée aux personnes non assurées. Les versements de l'indemnisation ont été également soumis à condition depuis la réforme de 1994 avec le renforcement des politiques actives de l'emploi. Au début des années 90, les chômeurs pouvaient renouveler leur éligibilité à l'assurance chômage à condition d'avoir participé à une mesure d'activation. Désormais, depuis la réforme de 1994, les chômeurs ayant terminé leur période d'indemnisation relèvent de l'aide sociale et doivent suivre des programmes sociaux actifs afin de réduire la durée des périodes d'assistance.

Pour pouvoir bénéficier à nouveau de ses droits à l'indemnisation chômage, le chômeur doit travailler au minimum 26 semaines durant l'année en cours. La grande majorité des danois ont un taux net de remplacement de 61% en cas de chômage ce qui n'est pas plus élevé qu'ailleurs en comparaison européenne. Comme dans les autres pays scandinaves il existe une forte dégressivité des taux de remplacement en fonction du salaire (Cf. Graphique 5). La générosité de l'assurance chômage au Danemark réside davantage aujourd'hui dans la durée d'indemnisation qui est resté de 4 ans malgré les réformes successives engagées par le gouvernement conservateur libéral (*Venstre og Konservative*) depuis 2001.

Graphique 5. Taux de remplacement net



Note : le taux de remplacement net correspond ici au ratio des indemnités chômage par rapport aux revenus antérieurs (après impôts) d'une personne vivant seule et sans enfant.

Source des données : OCDE – prestations et salaires (2007)

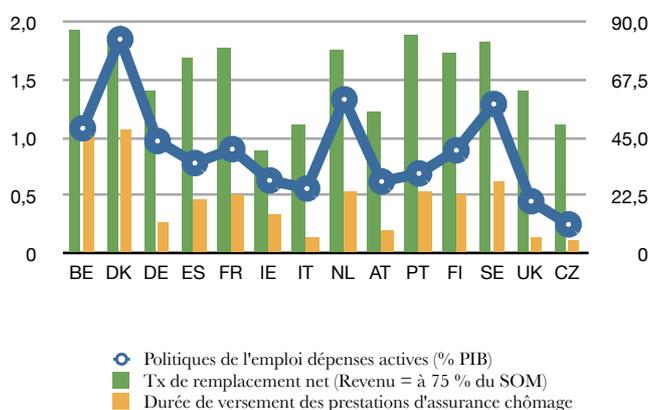
Précisons qu'au Danemark les caisses d'assurance chômage sont politiquement et administrativement gérées par les syndicats. Il s'agit du système de Ghent initialement développé en Belgique et repris ensuite par les pays scandinaves. Ce système permet l'octroi d'une subvention de l'Etat aux organisations syndicales versant les allocations chômage à leurs membres. Le financement de l'allocation chômage repose sur l'impôt ainsi que sur les cotisations des affiliés qui correspond à un montant proche de 650 euros par an et par personne. Pour avoir droit à l'allocation chômage (qui représente environ 2050 euros par mois), il faut avoir été affilié pendant au moins un an à une caisse d'assurance chômage et avoir travaillé 52 semaines pendant les 3 dernières années d'activité. Précisons qu'à côté de l'allocation chômage de base, il existe aujourd'hui une assurance complémentaire privée.

La particularité du système de Ghent est que l'Etat se porte garant financièrement lorsqu'une augmentation du taux de chômage ne se traduit pas automatiquement par une augmentation des cotisations (Kvist, 2003). Si la souscription à une caisse d'allocation chômage tout comme l'appartenance à un syndicat ne sont pas obligatoires mais volontaires, un tel système incite fortement à l'adhésion syndicale. Les pays qui disposent de ce système de traitement de l'assurance sont ainsi globalement ceux qui enregistrent les plus fortes densités syndicales (Lind, 2007). Les personnes se trouvant au chômage et qui ne sont pas affiliées à une caisse d'assurance chômage ont droit à une aide sociale administrée par la municipalité de résidence du demandeur. Notons que si 30% des demandeurs d'emploi ne sont pas membres d'une caisse d'assurance chômage, l'allocation versée par les communes reste inférieure à celle proposée aux affiliés.

Les politiques actives de l'emploi

On distingue généralement les politiques passives de l'emploi destinées à garantir une sécurité de revenu en cas de perte d'emploi et les politiques dites actives cherchant à accroître le niveau d'emploi par le biais des programmes d'accompagnement, de formation et de créations directes d'emplois. Le Danemark consacre respectivement 1,52% et 2,67% du PIB aux politiques actives et passives de l'emploi. Il existe une corrélation positive entre la générosité de l'assurance chômage et l'effort consenti dans les politiques actives de l'emploi (PAE) (Cf. Graphiques 6).

Graphiques 6. PAE et générosité de l'indemnisation chômage



Source des données : OCDE prestations et salaires (2007), OCDE perspectives de l'emploi (2008)

Dans le cadre de la flexicurité, les politiques actives de l'emploi sont censées assurer la jonction entre les deux angles représentés par la générosité de l'assurance et la flexibilité du marché du travail. La théorie économique nous montre que des allocations de chômage généreuses peuvent conduire à une hausse du salaire de réservation (salaire en deçà duquel un chômeur n'accepte pas de prendre un travail) ainsi qu'à un report dans le temps de la recherche et de l'acceptation d'emploi.

Dans un premier temps, les politiques actives de l'emploi sont ainsi censées diminuer les désincitations au travail et permettent de contrôler ce que les économistes appellent le risque moral. Le risque moral (*moral hazard*) est généralement envisagé dans la relation contractuelle entre un principal et un agent. Il existe une asymétrie d'information dans la mesure où le principal (le service public de l'emploi) ne connaît pas le niveau d'effort de recherche d'emploi de l'agent qui est ici le chômeur. Il y aura un risque moral si l'agent utilise cette asymétrie d'information pour satisfaire ses intérêts qui diffèrent de ceux du principal. Si tel est le cas le chômeur optera pour un comportement opportuniste en espérant toucher le plus longtemps possible son assurance chômage et en remettant à plus tard sa recherche d'emploi.

L'activation joue donc un rôle de motivation ou d'incitation à l'égard de l'assurance chômage en mettant sous condition la perception de celle-ci (obligation de suivre une formation, mobilité professionnelle, géographique et salariale) et en sanctionnant tout manquement (suspension temporaire ou totale de l'indemnisation en cas de refus d'une ou de plusieurs offres de formation ou d'emploi).

A côté de la mise sous contrôle du risque moral, les obligations sociales contenues dans les politiques actives de l'emploi servent à légitimer les revenus de transfert généreux perçus par les groupes sociaux les moins privilégiés. Cet argument se justifie dans la mesure où, le Danemark exerce des hauts niveaux de prélèvement sur les revenus des groupes les plus favorisés (la tranche marginale de l'impôt sur le revenu est de 62,9% avec un taux moyen de 45%).

Dans un deuxième temps, les politiques actives de l'emploi assurent un effet dit de qualification permettant ainsi une meilleure réallocation de la main-d'œuvre dans le cadre d'un marché du travail dérégulé. Grâce à une augmentation de leur employabilité les chômeurs sont ainsi censés regagner plus rapidement le marché du travail exerçant une pression à la baisse du chômage structurel.

En 1994 avec la réforme du marché du travail, la période d'indemnisation a été fixée à 7 ans et divisée en deux parties. Durant une première période de 4 ans, appelée période de « contact » (ou période passive) le chômeur devait chercher un emploi et pouvait participer à un programme d'activation. Durant la deuxième période de 3 ans, appelée période « d'activation » le chômeur avait l'obligation de participer à un dispositif d'activation pendant au moins 75% de son temps.

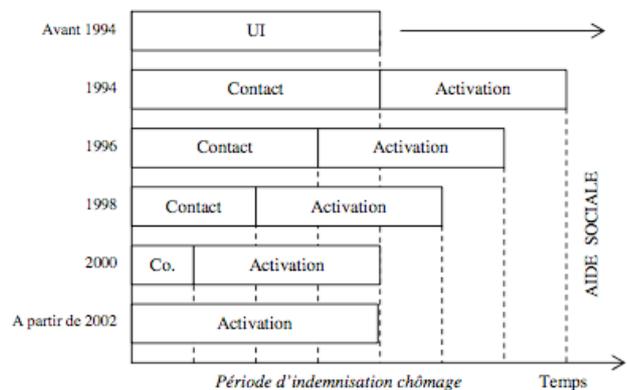
La date d'entrée dans la période dite d'activation a progressivement été avancée (Cf. Graphique 7). En juillet 1996, la période de « contact » a été réduite de 4 à 3 ans puis de 3 à 2 ans à partir de janvier 1998. L'éligibilité à l'assurance chômage nécessite depuis 1997 d'avoir travaillé au moins 52 semaines pendant les trois dernières années. La période requise était auparavant seulement de 26 semaines. L'obligation d'appartenance à une caisse d'allocation chômage est passée de 6 mois à 1 an. En 2000, la participation à une mesure d'activation a été rendue obligatoire à l'issue de la première année d'indemnisation chômage.

Depuis 2002 la distinction entre la « période de contact » et la « période d'activation » a été supprimée. Les chômeurs peuvent donc être obligés de participer à un

dispositif d'activation à tout moment de leur période de chômage donc dès leur premier jour d'indemnisation. Dans les faits, l'obligation de participer à un programme d'activation commence au plus tard après 9 mois de chômage et varie suivant les profils des chômeurs. Notons que cette dernière modification de l'assurance chômage a vu le jour sous la gouvernance des libéraux conservateurs (*Venstre og Konservative*).

La réforme du marché du travail a également prévu d'augmenter les obligations des chômeurs concernant la mobilité géographique et professionnelle. Une telle orientation n'a pas eu l'effet de déclasser les chômeurs en raison d'un taux d'arrivée d'offres suffisamment important et grâce à un profilage efficace organisé par le service public de l'emploi (Albæk *et al.*, 2002).

Graphique 7. Les différentes étapes de la réforme



Source: Blache (2010)

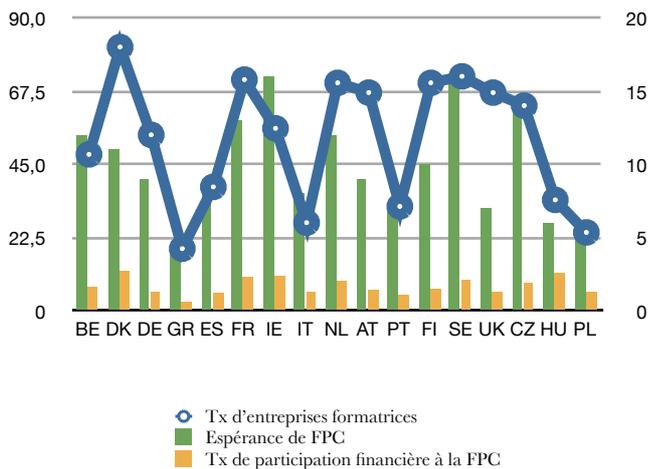
La formation professionnelle continue (FPC)

La FPC n'est pas contenue dans la première version du triangle de flexicurité datant de 1999. Pourtant, celle-ci joue un rôle majeur aux côtés des Politiques Actives de l'Emploi (PAE) dans la réallocation de la main-d'œuvre au Danemark. La FPC consiste à faire bénéficier les salariés de cours et de stages, gérés par l'entreprise en interne ou en externe tout au long de leur carrière professionnelle en vue d'entretenir ou d'améliorer leur niveau général de compétence.

C'est au Danemark que la FPC est la plus développée en Europe (Cf. Graphique 8). Plus de 80% des entreprises sont formatrices avec un taux de participation de 2,7%. L'espérance de FPC d'un salarié reste moyenne en comparaison européenne.

L'offre de FPC s'organise autour de trois piliers au Danemark. Le premier pilier concerne les programmes de formation générale pour adultes (*almene voksenuddannelsesystem (AVU)*). Ce type de programme est davantage assimilé à des programmes de formations initiales pour adultes qu'à des programmes de FPC et, concerne essentiellement les compétences de base qui n'auraient pas été acquises au cours du cycle scolaire. Le deuxième pilier renvoie aux programmes touchant aux études complémentaires ou enseignement ouvert (*åben uddannelse*) destiné à fournir une formation complémentaire selon les besoins de l'individu. Pour avoir accès à ces programmes, il faut un certain niveau d'éducation et une expérience professionnelle d'au moins deux ans. Le troisième pilier concerne les programmes de formation professionnelle pour adulte ou formation à l'emploi (*arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU)*).

Graphiques 8. Développement de la FPC dans les entreprises européennes



Source des données : *Continuing Vocational Training Survey (CVTS3) (2005)*
 Note : Le Tx de participation financière est exprimé en % du coût total de la main d'oeuvre. L'espérance de formation renvoie au produit du Tx d'accès au cours et aux stages par le nombre d'heure de cours par participant.

Ces programmes sont destinés à fournir de la formation dite « spécifique » à l'entreprise. Un premier objectif de court terme est l'adaptation rapide de la main-d'oeuvre aux besoins en compétence dans les différents secteurs d'activité. Un deuxième objectif de long terme combiné au premier est l'élévation du niveau général de qualification afin de répondre aux problèmes structurels sur le marché du travail. Durant les périodes de formation professionnelle, l'entreprise perçoit une compensation du *Arbejdsgivernes Elevrefusion* (AER Fonds des employeurs pour le financement de la formation) destinée à couvrir entièrement ou partiellement le salaire versé durant la formation.

La FPC doit premièrement fournir aux individus les moyens nécessaires pour faire face aux changements rapides qui s'opèrent sur le marché du travail. On retrouve derrière cette affirmation l'idée d'employabilité et d'adaptabilité des individus (ou sécurité d'employabilité) qui est particulièrement prégnante dans les économies fortement ouvertes sur les marchés extérieurs. Par rapport aux deux autres leviers possibles que sont l'ajustement par les prix, donc par le salaire et l'ajustement par les quantités offertes et demandées de travail (réduction du temps de travail, congés rémunérés, création d'emplois publics, préretraites...), la FPC a l'avantage de freiner la segmentation du marché du travail, de réduire sensiblement les coûts du travail à salaire constant et d'en réduire l'éventail par la mise à niveau des compétences des individus.

Deuxièmement, la mobilité croissante des individus engendrée par le maintien et la valorisation des compétences peut permettre d'éviter les goulots d'étranglement répondant ainsi plus facilement aux besoins des entreprises. Les différents régimes de congé danois qui ont fonctionné dans les années 90 témoignent de ce type de stratégie. Le revers pour les individus est qu'ils doivent faire l'objet d'une adaptation permanente, adaptation qui se fait souvent au détriment des moins qualifiés y compris dans les pays nordiques où les bénéficiaires de l'aide sociale restent nombreux.

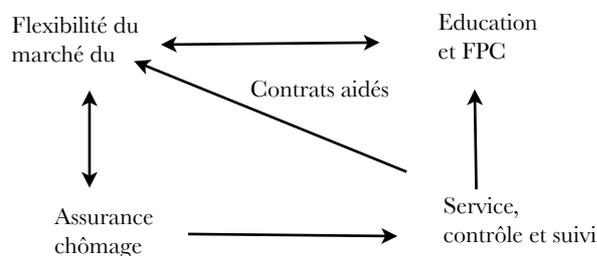
Une limite intrinsèque à l'investissement dans la formation continue si l'on prend en compte le cycle de vie est qu'il y a un âge propice à la formation et au développement des aptitudes. Hormis les conditions d'ordre biologique, il peut paraître nettement plus avantageux d'investir dans la

formation professionnelle étant jeune et en début de vie active car cet investissement pourra être rentabilisé sur une plus longue période. Cette limite peut prendre des proportions importantes lorsque la main-d'oeuvre est initialement peu formée.

Des universitaires de l'université d'Aalborg ont proposé une mise à jour du triangle de flexicurité intégrant cette partie relative à la FPC et le renforcement des dispositifs d'activation basée sur la recherche intensive d'emploi (*intensive job seeking*). Ce changement d'orientation vers une stratégie de *work first* (« *bringing more people into work* » - *Flere i arbejde*) correspond à la réforme de 2002 engagée par la coalition gouvernementale conservatrice (*Venstre og Konservative*) qui avait pour but d'accroître l'offre de travail en vue de préserver le niveau de l'Etat providence.

Il est important de prendre en compte ces changements institutionnels touchant à la flexicurité danoise car l'union européenne défend à tort un modèle qui a largement évolué ces dix dernières années. Si le chômage est resté faible depuis la fin des années 90, comme nous avons pu le voir, environ 1/4 de la population en âge de travailler bénéficie des revenus de transferts. Si ce chiffre n'est pas plus élevé qu'ailleurs il s'explique dans un premier temps par la défamiliarisation du système de protection sociale. Contrairement à un certain nombre de pays européens, le partage des revenus et le risque par rapport au chômage ne sont plus internalisés au sein des familles mais remplacés par une prise en charge de l'administration publique. L'insuffisance de la main-d'oeuvre tient dans un deuxième temps à la difficile intégration sur le marché du travail des immigrés des pays non occidentaux dont le taux de chômage est trois fois plus élevés que pour les personnes d'origine danoise.

Graphique 9. Deuxième version de la flexicurité sous le gouvernement *Venstre og konservative*



Source: adapté de Klindt (2010)

Un système de négociation et d'apprentissage collectif facilitant la flexibilité des politiques

La flexicurité danoise repose sur un système de négociation profondément ancré dans l'histoire du pays qui a très tôt pris en compte sa vulnérabilité géopolitique. A cause de leur dépendance envers les marchés internationaux et, s'ils veulent faire face à la concurrence, les petits Etats sont obligés de développer des réseaux stables de coopération et de concertation. Cette cohésion va leur permettre de gagner en flexibilité et de s'ajuster plus rapidement aux différents enjeux conduisant ainsi à de meilleures performances économiques. Pour Katzenstein (1985), c'est le corporatisme démocratique qui va permettre à ces pays de mettre concrètement en oeuvre leur capacité d'adaptation par rapport à leur dépendance vis-à-vis du marché mondial faisant ainsi de leur vulnérabilité géopolitique une force.

Le corporatisme démocratique constitue un système politique caractérisé par i) une idéologie favorisant la coopération entre partenaires sociaux ii) l'existence de négociations collectives centralisées au niveau national et iii) une forte concertation sociale (haut niveau de coordination) sur les objectifs conflictuels par le biais d'une négociation politique régulière entre les différents groupes d'intérêt et l'Etat.

Si le corporatisme démocratique a permis au Danemark de mettre en place une médiation des intérêts sociaux grâce à l'action collective organisée, c'est surtout l'intégration de l'ensemble des acteurs économiques et de la société civile qui a permis au Danemark de légitimer les réformes entreprises dans les années 90 (Nielsen et Pedersen, 1991). Jusqu'à la fin des années 70, la présence d'associations patronales centralisées permettait de peser davantage dans la négociation face à un mouvement syndical très organisé qui entretenait souvent des liens étroits avec certains partis au pouvoir. Cette centralisation se justifiait aussi par la présence d'un nombre important de petites et moyennes entreprises. Du côté des représentations syndicales, une implantation forte sur le plan national permet de mener les réformes plus rapidement grâce à des prérogatives étatiques leur conférant un pouvoir d'expertise sur les projets de lois gouvernementaux en matière de politique salariale et de politique économique.

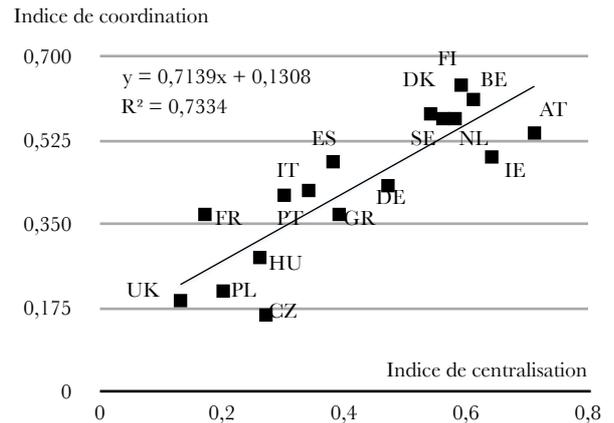
Si la coordination des négociations collectives est restée un élément important du corporatisme danois, on a assisté à un processus de décentralisation dans les années 80. A côté de la demande de flexibilité accrue de la part des employeurs, le processus de décentralisation s'est également amorcé suite aux nombreuses fusions aboutissant à une concentration de l'expression des intérêts patronaux et syndicaux au sein de puissantes organisations sectorielles. Les nombreuses fusions d'organisations ont été accélérées par la législation de 1985 concernant l'assurance chômage. Cette législation a introduit de nouvelles exigences comme le nombre minimum de membres que doit posséder les fonds d'assurance chômage pour pouvoir obtenir des subventions de l'Etat. Cette fusion des organisations a donc contribué à remettre partiellement en cause la légitimité des deux confédérations principales : la DA (*Dansk Arbejdsgiverforening*) et la LO (*Landsorganisationen i Danmark*) qui continuent certes à jouer un rôle de coordination dans la négociation collective tout en exerçant une influence majeure dans la formation des politiques de l'emploi. Aujourd'hui le Danemark dispose d'une négociation à deux niveaux :

Le premier niveau de négociation a lieu au niveau sectoriel national généralement tous les trois ans et a pour vocation d'aboutir à un large accord cadre. Ce sont les organisations *Co-Industri* et *Dansk industri* qui représentent actuellement les deux principaux cartels de négociations pour le salariat et le patronat.

Le deuxième niveau concerne les entreprises dans lesquelles ont lieu les négociations touchant aux salaires et aux conditions de travail. On a parlé de « décentralisation centralisée » dans la mesure où ce processus s'inscrivait dans le cadre d'accords collectifs centralisés signés au niveau sectoriel national (Andersen, 2001).

Lorsqu'il convient de caractériser les systèmes de négociations collectives en Europe, le Danemark continue à se ranger parmi les Etats les plus corporatistes ce malgré le processus de décentralisation auquel il a été confronté depuis le milieu des années 80. Si la coordination a toujours été un élément essentiel de la négociation collective au Danemark, l'indice de centralisation reste élevé car la négociation continue d'avoir lieu au niveau national sectoriel avec un recours le cas échéant à un arbitrage public (Cf. Graphique 10).

Graphique 10. Lien entre coordination et centralisation de la négociation salariale



Calculs de l'auteur, source des données : *Industrial relations in Europe* (2004)

Bibliographie

- Albæk, K., Browning, M. et Van Audenrode, M., (2002), « Employment protection and the consequences for displaced workers » dans Kuhn.P.J., (eds.), *Losing work, moving on - international perspectives on worker displacement*. Institute for Employment Research.
- Andersen, K.S., (2001), « Changements de structures et nouveaux rôles des associations patronales ». *Chronique Internationale de l'IRES* n° 72 – 2001.
- Arbejdsministeriet (1999), *Arbejdsmarkedsreformerne ét statusbillede*. København.
- Blache, G., (2007), «The Flexibility-Security nexus in Transitional European Labour Market: an empirical analysis». ans P.K.Madsen et H. Jørgensen (eds.) (2007), *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*. DJØF Publishing Copenhagen, - 306.
- Blache, G., (2008), « Flexicurité » et « Marchés transitionnels du travail » : même combat ? Lettre d'Europe et Entreprises n°42.
- Blache, G., (2010), « Flexicurité et dynamiques du marché du travail: une perspective danoise », Thèse: université Paris I panthéon-Sorbonne.
- Bredgaard, T., Larsen, F. et Madsen, P.K., (2007), « The challenges of identifying flexicurity in action – a case study on Denmark », dans P.K.Madsen et H. Jørgensen (eds.) (2007), *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*. DJØF Publishing Copenhagen, 365-390.
- Gaard, S. et Kieler, M., (2004), « Two decades of structural reform in Denmark: a review ». Report for the Finansministeriet (Ministère danois des finances).
- Ibsen, R. et Westergaard-Nielsen, N., (2005), «Job Creation and Destruction over the Business Cycles and the Impact on Individual Job Flows in Denmark 1980-2001 ». Working Papers 05-4, University of Aarhus.
- Jørgensen, H et Madsen, P., (2007), « Flexicurity and Beyond – reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity» dans P.K.Madsen et H. Jørgensen (eds.) (2007), *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*. DJØF Publishing Copenhagen, 7-35.
- Katzenstein, P., (1985), *Small States in World Markets*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Klindt, M.P., (2010), «Flexicurity: the danish expérience», présentation at the FORES labour market conference, Stockholm
- Kvist, J., (2003), «Scandinavian Activation Strategies in the 1990s: Recasting social citizenship and the Scandinavian Welfare Model ». *Revue Française des Affaires Sociales*, 4: 193-222.
- Nielsen, K. et Pedersen, O.K., (1991), «From the Mixed Economy to the Negotiated Economy: The Scandinavian Countries», dans Coughlin, R.M (ed.), *Morality, Rationality, and Efficiency – New Perspectives on Socio-Economics*. Armonk, US and London: M. E. Sharpe: 145-165.

Pourquoi l'expérience danoise fascine ?

Par Guillaume Blache

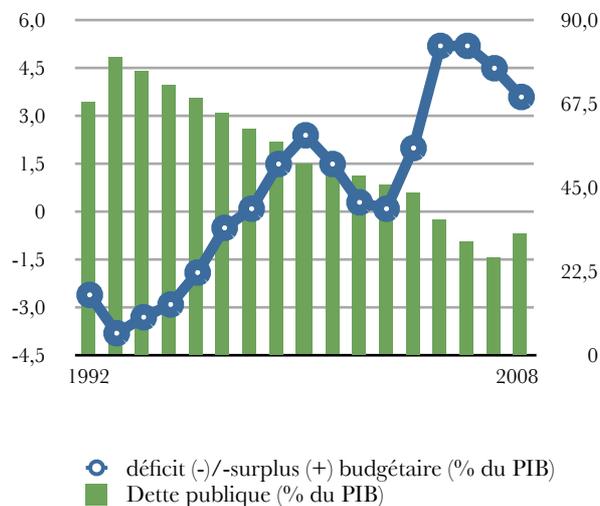
Le succès économique danois

Le Danemark a su faire mentir l'ensemble des critiques qui au début des années 90 le montrait du doigt comme un des mauvais élèves en matière d'emploi (OCDE, 1990). Rappelons quelques données essentielles qui permettront de comprendre pourquoi la réussite danoise de la seconde moitié des années 90 et du début du second millénaire suscite tant d'enthousiasme. Dans la mesure où la globalisation est aujourd'hui au centre des préoccupations des décideurs politiques, le succès économique réside dans la capacité qu'ont les Etats à maintenir leur niveau de compétitivité internationale face à l'accroissement de la volatilité des marchés. Le Danemark se situe au premier rang des pays les plus attractifs en termes d'environnement d'affaires grâce à un bon équilibre entre marché et Etat (*The Economist Intelligence Unit*, 2008). Cet équilibre est garanti par le caractère hybride de ses institutions favorisant la flexibilité du marché du travail et des produits compensée par un important investissement dans les biens et services publics tels que l'éducation et les infrastructures. Le forum économique mondial a également classé le Danemark comme étant la troisième économie la plus compétitive du monde non loin derrière les Etats-Unis et la Suisse. Toujours selon le forum économique mondial, le Danemark se situe au deuxième rang derrière la Finlande concernant la qualité de ses institutions (cet indicateur composite inclut des variables comme la corruption politique, l'indépendance judiciaire ou encore la qualité des droits de propriété). La part du commerce extérieur en pourcentage du PIB a augmenté de plus de 10 points de pourcentage, passant de 51,7% en 1990 à 67,8% en 1999.

Cette part étant de 62,3% en 2005, l'ouverture internationale du Danemark témoigne d'une certaine stabilité dans le temps (*The World Bank*, 2007). La part de l'investissement direct à l'étranger par rapport à la richesse créée a elle aussi fortement augmenté passant de 3,2% en 1989 à 13,3% en 1999. Par ailleurs, en dépit de son « non » au référendum du traité de Maastricht et plus récemment à l'adoption de l'Euro, le Danemark dispose d'un haut niveau de coordination de ses politiques qui lui permet d'intégrer rapidement les réglementations européennes dans la législation nationale (Jacobsson *et al.*, 2003).

Du point de vue des finances publiques, si les comptes du Danemark étaient largement négatifs au début des années 90, le pays a réussi à dégager un surplus budgétaire de plus de 2% du PIB en 2000 avec un pic de 5% en 2005 et 2006. Le solde budgétaire est resté largement excédentaire correspondant à 3,5 % du PIB (Cf. Graphique 11). La dette publique a également fortement diminué passant de presque 80% du PIB en 1993 à moins de 30% en 2007 (Cf. Graphique 11). Pour l'année 2010, les prévisions de *Statistics Denmark* tablent sur un déficit budgétaire de 4,9% et une dette publique stabilisée en dessous des 40%. Dans le contexte de la crise économique de 2008-2009, le Danemark n'est pas épargné par le problème de soutenabilité de ses finances publiques du fait de la contraction de l'activité et des mesures de relance. Bénéficiant d'une meilleure situation de ses comptes depuis plusieurs décennies, le retour à l'équilibre se fera certainement plus rapidement que dans nombre de pays européens qui se situent loin des critères de convergence définis dans le pacte de stabilité et de croissance.

Graphique 11. Evolution du solde budgétaire et de la dette publique

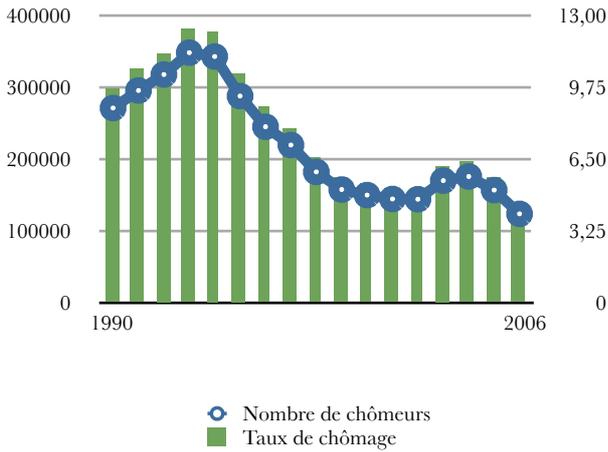


Source des données : *Statistics Denmark*

Si la résorption des comptes publics s'est faite en une décennie, les chiffres du chômage ont eux aussi connu une évolution spectaculaire en quelques années. Le gouvernement de coalition formé par les sociaux libéraux (*Det Radikale Venstre*) et les sociaux démocrates alors majoritaires (*Socialdemokraterne*) avait hérité en 1993 d'un chômage de 12,4% qu'il a réussi à diminuer de moitié atteignant 4,7% en 2013. Sur la même période, le nombre de chômeurs est passé de 348817 à 145077 (Cf. Graphique 12). Le taux de croissance de l'emploi a été positif sur l'ensemble de la période (Cf. Graphique 3). Entre 1993 et 2001, 200000 emplois ont été créés dont deux tiers dans les entreprises privées. Après une forte augmentation dans les années 90, l'emploi public (administrations et entreprises publiques) représente aujourd'hui plus de 30 % de l'emploi total au Danemark. Cette hausse du secteur public correspond à une demande importante concernant les secteurs de l'éducation et de la recherche, les crèches et jardins d'enfants et le domaine de la santé. Notons que depuis le début de la crise économique de 2008-2009, 20% des licenciements dans le secteur privé ont été absorbés par une augmentation des effectifs du secteur public. Le taux de chômage serait passé de 3% en 2008 à 6% en 2009 selon les estimations de l'OCDE.

Concernant sa capacité à utiliser ses ressources en main-d'œuvre, le taux d'emploi a augmenté de 4 points de pourcentage sur la période 1993-2000, passant de 72,4% à 76,4%. Ce taux était en 2008 de 78,4% pour l'ensemble de la population en âge de travailler et de 74,4% pour les femmes (OCDE, 2009). En comparaison européenne, le Danemark possède des hauts taux d'emploi par catégorie d'âge. Ces taux sont respectivement de 67,39% pour les moins de 25 ans et de 58,68% pour les plus de 55 ans.

Graphique 12. Evolution des chiffres du chômage



Source des données : *Statistics Denmark*

Il est également important de noter que le Danemark possède le cinquième produit brut par habitant derrière le Luxembourg, la Norvège, l'Islande et la Suisse (FMI, 2007). Si le PIB par habitant fournit un bon indicateur du niveau de vie, il ne permet pas de rendre compte des inégalités de revenu et de richesse dans la population. Si on se concentre sur des indicateurs plus qualitatifs, le Danemark fait tout aussi bien. Durant les années 1990, le taux de risque de pauvreté, soit le pourcentage des personnes percevant moins de 50% du revenu équivalent médian était de 4% (Campbell *et al.*, 2006). Lorsqu'on se penche maintenant sur le degré d'inégalité de la distribution des revenus, le Danemark dispose d'un coefficient de Gini (plus le coefficient est proche de 0, plus la distribution des revenus est égalitaire) de 0,247 (ONU, 2008). Enfin, les danois soutiennent dans leur grande majorité leur modèle social et se sentent également les plus heureux en Europe (White, 2007 ; Mabe, 2008 ; *World Values Survey*, 2005).

Des performances qui ont de quoi surprendre

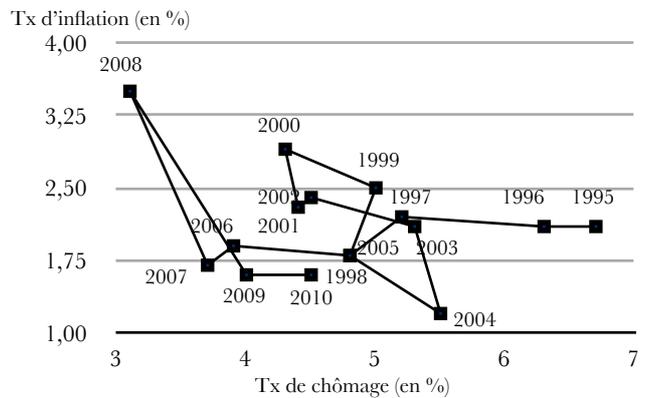
Malgré ses excellents résultats le Danemark semble cultiver les paradoxes et défier certains paradigmes économiques.

Premièrement, le niveau d'inflation est resté stable (en dessous de la barre des 2,5% jusqu'en 2007) malgré le quasi plein emploi. Plus fondamentalement si la baisse du chômage structurel peut être liée à un effet statistique, les politiques actives de l'emploi (PAE) et la FPC ont joué un rôle important concernant le *trade-off* entre inflation et chômage. Les PAE ont pu i) maintenir la taille de la force de travail en période de récession dans le début des années 1990 et ii) éviter les effets d'étranglement durant la période d'expansion qui a suivi à la fin des années 90.

La courbe de Phillips nous enseigne qu'il existe une relation inverse entre le taux de chômage et le niveau d'inflation. En période de faible chômage, il existe une surenchère salariale du fait de la baisse de l'offre de travail. Il s'en suit une pression à la hausse du niveau général des prix signifiant que pour réduire le chômage il faut tolérer plus d'inflation. Grâce à un processus de réallocation efficace de sa main-d'œuvre garantie par les PAE, cette situation n'a pas été observée au Danemark. En d'autres termes les demandes des entreprises ont rapidement été pourvues y compris en période de faible chômage. En présence des PAE, le maintien du niveau des prix est également préservé dans la mesure où

la pression concurrentielle garantie par les « candidats à l'embauche » (*outsiders*) mieux formés (à condition que leur niveau d'employabilité augmente grâce à l'effet de qualification) affaiblira le pouvoir de négociation salariale des travailleurs intégrés dans l'entreprise (*insiders*) (Layard *et al.*, 1991). Le Danemark s'est caractérisé dans le milieu des années 90 par une courbe de Phillips quasi plate (Cf. Graphique 13). La baisse du chômage n'a pas provoqué de tension inflationniste car celle-ci a pu être contenue par des réformes structurelles du marché du travail (Madsen, 2006 ; Jespersen et Lang, 2006). Il est important de noter que s'il n'y a pas eu d'inflation au moment de la reprise de l'emploi dans les années 90, c'est aussi parce qu'une déclaration avait été passée entre les partenaires sociaux en vue de maintenir la hausse salariale en dessous du niveau général des prix observé sur la scène internationale.

Graphique 13. Lien entre inflation et chômage

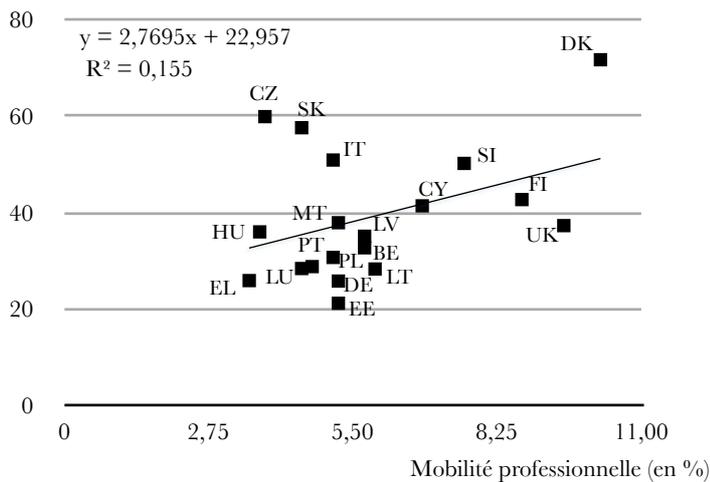


Source : Blache (2010), données: *Statistics Denmark*

Deuxièmement, alors que dans nombre de pays européens les travailleurs essaient tant bien que mal de se maintenir dans l'emploi par peur du chômage, les danois sont très mobiles professionnellement et considèrent à 70% que cette mobilité est quelque chose de positif (Cf. Graphique 14). Le Danemark a su concilier faible régulation du marché du travail et haut sentiment de sécurité face à l'emploi grâce aux contreparties sociales avantageuses en matière de protection sociale et d'aide à l'emploi. Enfin, les performances économiques du Danemark ont de quoi surprendre lorsqu'on sait que ce pays est un des plus imposés au monde. Le niveau de prélèvement obligatoire atteint près de 50% du PNB. La tranche marginale de l'impôt sur le revenu est de 62,9% avec un taux moyen de 45% tandis que, la TVA (*merhverdiomsætningsafgift*) s'élève à 25% (*Finanministeriet*). Le taux d'imposition des entreprises est en revanche un des plus faibles d'Europe avec 5,3% (OEFE, 2008) et les cotisations sociales ne représentent qu'une faible part de l'assiette des prélèvements obligatoires soit 3,4% (*Finanministeriet*). Le Danemark est également un des pays d'Europe où la durée du travail reste une des plus faibles. Celle-ci est fixée par les conventions collectives à 37 heures hebdomadaires avec une moyenne observée de 39 heures par semaine (EIRO, 2004).

Graphique 14. Attitudes face à la mobilité professionnelle

Opinion favorable sur le changement d'emploi
(en % de la population totale interrogée)



Calculs de l'auteur, source des données: Eurobaromètre 64.1,
Commission européenne (2006)

Bibliographie

- EIRO (European Industrial Relations Observatory) (2004), « Working time developments – 2003 »
- Jacobsson, B., Lægriid, P. et Pedersen, O.K., (2003), *Europeanization and Transnational States – Comparing Nordic Central Governments*. Routledge
- Jespersen, J. et Lang, D., (2006), « The Danish (un)employment 'miracle': aggregate demand, profitability and labour market policies ». *European Studies Review*, 1 (7): 71-91
- Layard, R., Nickell, S. et Jackman, R., (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*. Oxford University Press
- Mabe, M., (2008), « It's something about Denmark: Why Danes are the World's Happiest People. Spiegel », 2/21/2008
- Madsen, P.K., (2006), « How can it possibly fly ? The Paradox of Dynamic Labour Market in Scandinavian Welfare State », dans J.A. Campbell, J.A. Hall et O.K. Pedersen (eds.) *National identity and the Varieties of Capitalism: the Danish Experience*. McGill-Queen's University Press, Montreal: 321-355
- OCDE (2009), *Perspectives de l'emploi*, Paris
- OEFE (Observatoire Européen de la Fiscalité des Entreprises), (2008), « TPOE, le Taux de Prélèvements Obligatoires des Entreprises », baromètre de l'OEFE édition 2008
- The Economic Intelligence Unit (EIU), (2008), « Denmark remains on top of the Economist Unit's Business Environment Rankings ». Press Release, 21 avril 2008.
- The World Bank Group (2006), « doing business in 2006 »
- White, G. A., (2007), « A Global Projection of Subjective Well-being: a Challenge to Positive Psychology? » *Psychotalk* 57: 17-20
- World Values Survey Association (2005), « World Values Survey – fourth wave ». Online data analysis

Trancher le noeud gordien de la convergence européenne en matière d'emploi

Par Guillaume Blache

Depuis les années 50, l'intégration européenne s'est développée sur un certain dualisme entre d'une part l'intégration économique et monétaire basée sur l'ouverture des frontières (libre circulation des capitaux et des travailleurs) et la mise en place d'une monnaie commune et d'autre part l'organisation nationale des systèmes de protection sociale engendrant différentes conceptions en matière de solidarité sociale (Ferrera, 2005). Néanmoins, le principe de subsidiarité n'empêche pas l'Union européenne de coordonner des initiatives dans des domaines qui étaient alors du ressort des Etats-nations. Cette prépondérance de l'Europe dans les affaires des Etats membres est parfois perçue par certains comme un menace à leur Etat-providence et à leur souveraineté.

Les non français et néerlandais au projet de la constitution européenne, le rejet en 2008 du traité simplifié par l'Irlande ainsi que la non intégration du Danemark à la zone euro (bien qu'il remplisse les critères de convergences) témoignent de ce sentiment d'inquiétude face à l'intégration européenne. L'Europe doit désormais privilégier des politiques qui puissent combiner à la fois les intérêts des employeurs et des employés tout en satisfaisant les intérêts nationaux. La flexicurité apparaît de plus en plus comme pouvant atteindre ces objectifs tout en créant certaines convergences institutionnelles en Europe. Des « principes communs » ont été proposés en 2007 dans la communication de la commission sur la flexicurité. Ces derniers ont été adoptés par l'Union européenne le 29 juin 2007 en requérant une large majorité au parlement. La flexicurité y était définie de la manière suivante :

« La flexicurité est une formule globale de politique du marché du travail qui combine des arrangements contractuels suffisamment flexibles – permettant aux entreprises et aux salariés de s'adapter aux changements – et la sécurité pour les travailleurs qui peuvent conserver leur emploi ou en trouver un nouveau rapidement tout en étant assurés de disposer d'un revenu adéquat entre deux emplois. Cela est possible grâce à une formation tout au long de la vie, des politiques actives du marché du travail et de hauts niveaux de protection sociale ».

(Communication de la commission sur la flexicurité, Bruxelles, le 27 juin 2007)

La communication de 2007 (*op.cit*) insiste également sur la nécessité de renforcer les dynamiques du marché du travail et de répartir plus équitablement les coûts élevés engendrés par la flexicurité. La pluralité des systèmes institutionnels et les diversités culturelles du marché du travail font que les Etats membres devront adapter la flexicurité à leurs besoins nationaux tout en respectant les enjeux communs. Il s'agit de la position défendue par le groupe d'expert sur la flexicurité (2007). La matrice de Wilthagen et Tros (2004) (Cf. Tableau 1) articulante différentes modalités de flexibilité et de sécurité montre qu'il existe aussi plusieurs voies possibles vers la flexicurité en fonction des différents contextes institutionnels. Cette matrice, constitue un outil heuristique destiné à identifier empiriquement les interconnexions possibles dans une perspective d'élaboration de stratégies de flexicurité.

La majorité des études comparatives sur la flexicurité se sont inspirées de cette matrice. Le problème est que ces analyses antérieures ne couvrent pas tous les aspects possibles de flexibilité et de sécurité. Par ailleurs celles-ci ne prennent nullement en compte les particularités et les complémentarités institutionnelles des pays membres mais se basent plutôt sur un aspect particulier souvent subjectif pour décrire d'un côté la flexibilité et de l'autre la sécurité. Il convient non seulement de comprendre si l'effet d'une forme particulière de flexibilité est renforcée par la présence de telle ou telle forme de sécurité mais également d'envisager les différents régimes de flexicurité dans leur rapport avec les autres domaines institutionnels (marché des produits, système fiscal et financier, relations industrielles) (Blache, 2010). A côté des préconditions législatives ayant trait aux politiques de l'emploi et à la régulation du marché du travail, il est également souhaitable d'intégrer les pratiques de l'entreprise en matière de flexibilité ainsi que le rapport salarial qui constituent une dimension importante de la sécurité.

Tableau 1. Compromis entre flexibilité et sécurité

	Sécurité d'emploi	Sécurité de l'emploi	Sécurité du revenu	Sécurité combinée
Flexibilité numérique externe				
Flexibilité numérique interne				
Flexibilité fonctionnelle				
Flexibilité des salaires				

Source: Wilthagen et Tros (2004)

S'il est tout à fait légitime de s'interroger sur ces différences institutionnelles, en cherchant à combiner apprentissage tout au long de la vie, politiques actives du marché du travail et systèmes de sécurité sociale modernes, l'objectif de la flexicurité et les résultats escomptés par les organes de gouvernance européen renvoient clairement aux complémentarités institutionnelles observées sur le marché du travail au Danemark.

L'Union européenne fait aussi implicitement référence au modèle danois en mentionnant dans sa communication que les politiques publiques sont trop souvent orientées vers des groupes cibles et devraient au contraire concerner les problèmes globaux du marché du travail en étant favorable à la fois aux employés et aux employeurs. Comme nous avons pu le voir précédemment, il s'agit d'une des différences majeures entre la flexicurité néerlandaise et celle proposée par le Danemark. L'application de la flexicurité dans les Etats membres se fait dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE).

Les programmes nationaux de réforme sont donc soumis à la MOC (Méthode Ouverte de Coordination) qui vise à faire converger les politiques nationales pour réaliser certains objectifs communs. Il s'agit donc d'une méthode intergouvernementale de gouvernance dans laquelle les Etats membres s'évaluent entre eux (*peer pressure*). Conformément à la MOC, les objectifs affirmés en termes de flexicurité ont abouti d'une part à la mise en place d'indicateurs statistiques communs et d'autre part à la comparaison des performances entre Etats membres et à l'échange des meilleures pratiques (*benchmarking*).

Dans son rapport « *Employment in Europe* », la commission européenne (2006) a mis en place une cartographie des pratiques en matière de flexicurité en se basant sur un certain nombre d'indicateurs dont les dépenses consenties dans les politiques de l'emploi et les politiques de formation continue et le niveau de réglementation en matière de protection de l'emploi. Les pays scandinaves ainsi que les Pays-Bas sont catégorisés comme étant les pays développant les plus hauts niveaux de sécurité (politiques de l'emploi et formation professionnelle continue) avec une flexibilité intermédiaire de leurs marchés du travail. Selon les remarques précédemment faites concernant les différences entre le Danemark et les Pays-Bas, la manière dont est analysée la flexicurité est quelque peu ambiguë. La Commission européenne met également clairement en évidence que certains pays semblent davantage développer des stratégies politiques orientées vers la flexicurité qui apparaît être la solution à l'ensemble des problèmes auxquels est censé faire face la stratégie de Lisbonne (mise en place en 2000) dont l'objectif final était de faire de l'Union européenne « l'économie la plus compétitive au monde et de parvenir au plein emploi d'ici à 2010 ». Après le recentrage de la stratégie à mi-parcours, les lignes directrices pour l'emploi ont été révisées avec l'intégration du principe de flexicurité :

« Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité de l'emploi et réduire la segmentation du marché du travail, en tenant dûment compte du rôle des partenaires sociaux ».

(Ligne directrice pour l'emploi n° 21, Commission Européenne, 2007)

Le problème que pose l'intégration de la flexicurité dans la stratégie de Lisbonne est que cette stratégie englobe d'autres arrangements visant d'autres types de problèmes tels que la recherche-développement, l'approvisionnement énergétique ou encore la durabilité environnementale. Si la stratégie de Lisbonne tente également à la fois d'améliorer la compétitivité et la cohésion sociale, elle recouvre un champ d'investigation beaucoup plus large que le marché du travail. Il est difficile de soutenir des réformes très diverses en se basant seulement sur l'idée de flexicurité d'autant plus que l'Europe se caractérise par des cultures différentes en matière de politiques de redistribution, de formation ou encore d'activation (Jørgensen et Madsen, 2007). Les élargissements successifs de l'Europe entre 2004 et 2007 vont également poser problème en matière de développement et de coordination des politiques.

Or, la flexicurité apparaît de plus en plus souvent comme une alternative à la remise en cause des politiques néolibérales et comme un moyen de relancer la stratégie de Lisbonne sur des bases saines. Si comme nous avons pu le voir la MOC a abouti à la mise en place d'indicateurs communs, elle envisage également le recours au processus d'apprentissage et à l'étalonnage des performances basé sur la surveillance réciproque. Ces pratiques définies sous le nom de *benchmarking* ont été initialement intégrées dans la SEE en 1997 suite au Conseil européen du Luxembourg. Chaque Etat membre est amené à élaborer un Plan d'Action National (PAN) compte tenu des lignes directrices sur l'emploi élaborées par la Commission. Si certaines normes ou pratiques sont érigées en « bonnes pratiques », les Etats membres disposent donc d'une liberté de choix quant aux moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs assignés dans les lignes directrices pour l'emploi. Le Conseil européen émet des recommandations suite à la procédure « d'examen par les pairs » c'est-à-dire entre experts des différents Etats membres.

En dépit de la désapprobation des autres pays, il n'existe donc pas de sanction aux manquements même si les choix de réformes doivent être justifiés. A condition que les objectifs soient légitimés par l'ensemble des Etats membres, il est dans leur intérêt de mener à bien leurs réformes dans la mesure où les bonnes performances économiques peuvent à terme être favorables à l'ensemble de l'Union européenne. Le rapport d'évaluation des PAN de 2007 a émis un certain nombre de recommandations aux Etats membres en vue d'intensifier les réformes dans le domaine de l'emploi. Seuls certains pays ne sont pas concernés (Estonie, Danemark, Suède, Finlande, Luxembourg, Irlande) soit en raison de leurs progrès significatifs dans l'application des programmes de réformes soit parce qu'ils sont proches des objectifs assignés dans les lignes directrices pour l'emploi. Toute politique de coordination vise paradoxalement à reconnaître la diversité de fonctionnement des Etats providence tout en unifiant certains aspects sur lesquels cette coordination peut être réalisée. Grâce à la flexicurité, un certain consensus a pu être trouvé sur les stratégies à mettre en place pour favoriser l'emploi tout en promouvant un nouveau modèle social pour l'Europe. La flexicurité constitue donc un instrument utile à la coordination dans le domaine économique et social.

Bibliographie

- Blache, G., (2010), « Flexicurité et dynamiques du marché du travail: une perspective danoise », Thèse: université Paris I Panthéon-Sorbonne
- Commission Européenne (2006), *Employment in Europe*
- Ferrera, M., (2005), *The Boundaries of Welfare – European Integration and The New Spatial Politics of Social Protection*. Oxford: Oxford University Press
- Jørgensen, H et Madsen, P., (2007), « Flexicurity and Beyond – reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity » dans P.K.Madsen et H. Jørgensen (eds.) (2007), *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*. DJØF Publishing Copenhagen, 7-35
- Wilthagen, T. et Tros, F., (2004), « The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets ». *Transfer* 10(2): 166-186

La flexicurité renvoyée aux calendes grecques depuis la crise ?

Limites et prolongement au débat

Par Guillaume Blache

Dans le contexte économique actuel, il est légitime de s'interroger sur la viabilité du système de flexicurité tel qu'il existe au Danemark ainsi que sur sa transférabilité.

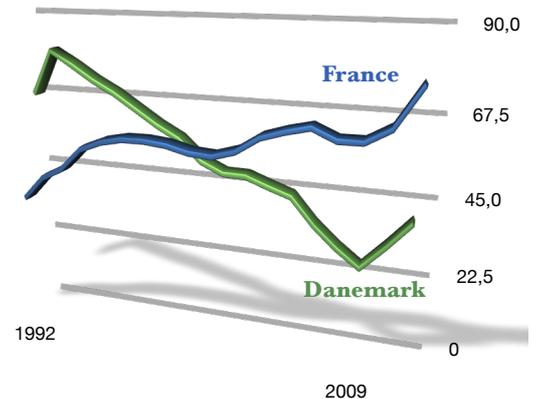
Premièrement, un des premiers réflexes en période de crise est de maintenir les personnes dans leur emploi étant donné les moindres débouchés des entreprises et leur plus faible capacité à répondre aux fluctuations rapides de la demande de travail. Or comme nous avons pu le voir, la flexicurité danoise repose sur une législation permissive en matière de licenciement.

Deuxièmement, le système de flexicurité s'avère coûteux (les dépenses pour les mesures actives et passives représentent 4,5% du PIB) au moment même où les déficits publics se creusent en Europe. Avec une dette publique qui se stabilise légèrement en dessous de la barre des 40% et un déficit budgétaire de 2,7%, le Danemark dispose d'une marge plus importante que ses homologues européens. Avec un déficit budgétaire de 7,5% et une dette publique de 77,6%, la France est aujourd'hui bien en deçà des critères de convergences définies pour la zone euro (Cf. Graphique 15). Grâce à la hausse des investissements et de la consommation privée on observe une reprise certes faible de la croissance économique européenne en 2010. Or, l'accroissement de la dette sur les charges d'intérêt à payer représente un poste de dépense trop important dans le budget de l'Etat (le deuxième poste budgétaire pour la France) pour pouvoir faire face aux coûts engendrés par la flexicurité.

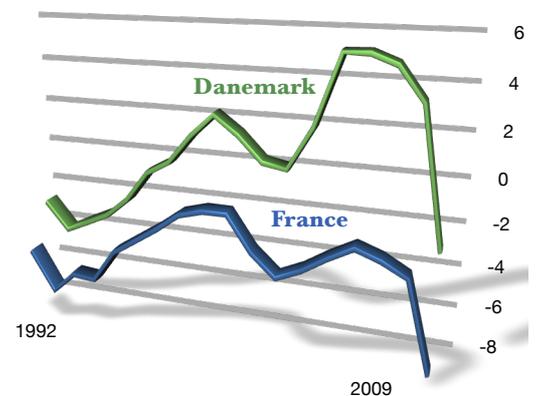
Troisièmement, même s'il existe de nombreux facteurs historiques liés au développement de l'Etat-providence danois, il est certain que ce type d'Etat-providence universaliste, dans lequel l'ensemble des individus sont garantis d'avoir un certain niveau de vie indépendamment de leur attachement au marché du travail, est plus facile à obtenir dans des petits pays développant une cohésion sociale forte (Kærgård, 2006, Blache, 2010).

Quatrièmement, la flexicurité danoise est un système qui est très sensible aux fluctuations conjoncturelles. Comme nous avons pu le voir, les destructions et les créations sont symétriques au cours du cycle économique. En raison de sa législation permissive en matière d'emploi, le Danemark a logiquement connu une destruction d'emplois plus importante depuis la crise de 2008 et une augmentation de 4 points de son taux de chômage entre fin 2008 et fin 2009. Depuis janvier 2010, ce taux de chômage s'est stabilisé autour des 7,5% contre une moyenne de 10% dans la zone Euro.

Graphique 15. Evolution de la dette publique (en % du PIB): une comparaison France - Danemark



Graphique 16. Evolution du solde budgétaire (en % du PIB): une comparaison France - Danemark



Source des données : INSEE et Statistics Denmark

La flexicurité doit rester une priorité dans l'agenda des réformes européennes en matière d'emploi, y compris dans le contexte actuel.

Premièrement, si la crise actuelle est conjoncturelle en raison du ralentissement de la croissance économique, celle-ci est également structurelle au vu des changements intervenus à plus long terme sur les structures démographiques, sociales et institutionnelles. Le vieillissement démographique tout comme la difficile entrée des jeunes dans l'emploi obligent à penser différemment l'organisation du marché du travail en accordant davantage de place à la sécurisation des transitions au cours du cycle de vie et à l'appariement entre offre et demande de travail. Les plans de relance ne suffiront pas à résorber les problèmes structurels auxquels font face les marchés du travail en Europe.

Deuxièmement, la gestion du processus de destruction créatrice qui s'accélère en période de crise dépend des facteurs institutionnels qui, en raison de l'influence qu'ils exercent sur la prise de décision des agents, vont de facto avoir un impact sur l'efficacité du processus d'appariement et les transitions entre les différents États du marché du travail (d'emploi à emploi, entre emploi et chômage, entre chômage et inactivité...). Ce sont désormais l'utilité sociale des mouvements de main-d'œuvre et l'accompagnement des transitions qui constituent la priorité aujourd'hui. Comme nous avons pu le voir, les complémentarités institutionnelles contenues dans la flexicurité danoise répondent à ce double objectif. Si la maîtrise de la macroéconomie constitue une des clés de la réussite danoise en matière de croissance et d'emploi, elle n'explique pas pourquoi ce pays a pu réussir à se maintenir à un tel niveau en dépit de la dégradation récente des chiffres du chômage. Le Danemark était également en présence d'un chômage dit « structurel » au début des années 90. La reprise de l'activité économique qui tire la croissance vers le haut ne suffisait donc pas à régler les problèmes d'inadéquation entre offres et demandes de travail. C'est en partie la complémentarité des institutions décrites dans le triangle de flexicurité qui a permis d'absorber la croissance de la demande effective tout en la convertissant en emplois (Jespersen et Lang, 2006).

Troisièmement, compte tenu des différences institutionnelles et culturelles entre les pays européens, il est indispensable de continuer à préserver le principe de subsidiarité en Europe sur les questions touchant à l'emploi et à la protection sociale. Cela n'empêche pas que l'étalonnage des performances et la comparaison des différents régimes de flexicurité doivent rester une priorité afin de favoriser une convergence progressive des États membres. Les différences de régulation en Europe font que les pays choisissent des stratégies bien différentes en matière d'emploi dans le contexte de crise. Si en France ou en Allemagne on privilégie le maintien du lien contractuel notamment grâce au chômage partiel et à la flexibilité horaire, le Danemark mise davantage sur la flexibilité numérique externe de par la grande permissivité de sa législation en matière d'emploi. Comme ce système est très sensible à la conjoncture, il suppose que les États aient les moyens d'assurer une sécurité de revenu suffisante en période de crise afin de maintenir la demande et d'assurer un certain niveau de démarchandisation.

Si le système de flexicurité constitue un outil important permettant un meilleur appariement entre offre et demande de travail, il comporte un certain nombre de limites notamment au vu du contexte actuel. Premièrement, une partie du secteur public danois n'est pas soumis au même régime que le privé en matière de licenciement. Même si les fonctionnaires statutaires, par opposition au personnel contractuel, représente seulement 15% des employés du secteur public (concerne le tiers de la force de travail danoise), les procédures en matière de licenciement y sont plus strictes que dans le secteur privé. Par ailleurs, les salariés couverts par le *White Collar Workers Act* bénéficient également d'une plus grande protection face aux licenciements. Deuxièmement, comme nous avons pu le voir dans la description du triangle de flexicurité, le montant de l'assurance chômage est en moyenne guère plus élevée que dans les autres pays Européens même si la durée durant laquelle celle-ci peut être perçue reste importante. Toujours par rapport à la flexibilité du marché du travail, le revers de ce type de modèle est que des taux de rétention trop faibles ne permettent pas d'atteindre nécessairement l'optimum de productivité que l'on peut attendre d'un salarié. La loyauté des salariés envers leur employeur ainsi que l'investissement

en capital humain peuvent également en pâtir. Cette conclusion est réductrice mais c'est pourtant celle qui prévaut lorsqu'on se concentre seulement sur les indicateurs de réglementation. Les études réalisées sur données microéconomiques montrent que ce qui se passe dans les entreprises peut être radicalement différent. La fusion de données d'entreprises avec des données administratives individuelles peut apporter des informations complémentaires sur la gestion de l'emploi par les entreprises (Klindt & Møberg, 2007; Blache et al., 2008). A tort, cet aspect du dualisme du marché du travail et des manifestations de la flexicurité dans l'entreprise n'a jamais été abordé dans les rapports de la Commission européenne qui a une vision globale et agrégée de la flexicurité. Par rapport aux politiques actives de l'emploi, il serait également pertinent de voir comment les dispositifs opèrent en période de forte hausse du chômage.

Quatrièmement, Le développement des programmes pour l'emploi ainsi que l'exigence de productivité font qu'une part non négligeable des Danois se trouve en dehors du marché du travail. Cela a concerné plus de 25% des individus en âge de travailler au milieu des années 90 pour descendre à environ 20% actuellement (Blache, 2010). Sur une période plus longue il est intéressant d'observer que, si le nombre de bénéficiaires des revenus de transfert n'a que sensiblement augmenté, la répartition des effectifs par catégorie de revenu s'est modifiée avec la réforme du marché du travail. Après 1994, le nombre de personnes bénéficiant de l'assurance chômage a diminué au profit d'une augmentation des effectifs bénéficiant des autres types de revenus de transfert. En d'autres termes, les personnes bénéficiant auparavant de l'indemnité chômage se sont essentiellement vues offrir des préretraites et des périodes d'activation. Notons également que, si le Danemark a enregistré une baisse drastique de son taux de chômage, les individus participant aux dispositifs d'activation ne sont pas comptabilisés dans les statistiques officielles du chômage.

Cinquièmement, le triangle de flexicurité tient compte des chômeurs et non des personnes dans l'emploi. Le but premier des politiques de l'emploi est de favoriser le taux de sorties du chômage grâce aux dispositifs d'activation et d'indemniser correctement les personnes sans emploi. Deux universitaires de Copenhague ont proposé l'idée de « mobication » (contraction des mots mobilité et éducation) permettant ainsi d'intégrer à la fois les chômeurs et les personnes dans l'emploi (Cf. Graphique 17). Cette vision plus large du marché du travail paraît être justifiée en période de crise qui accélère le processus de destruction créatrice d'emplois. Cette situation est d'autant plus prégnante dans les pays qui disposent d'un marché du travail dynamique avec des réallocations qui s'opèrent sur les destructions d'emplois. Rappelons qu'une des singularités danoises est que ces réallocations ont à la fois lieu sur les créations et les destructions. Par rapport à la flexicurité, le concept de mobication met l'accent sur la flexibilité du système éducatif (passant par le développement des équivalences) qui doit permettre d'augmenter les opportunités et les transitions entre emplois et non pas seulement entre le chômage et l'emploi. Le Danemark compte aujourd'hui sur la mobilité et la flexibilité de son système d'éducation pour sortir de la crise actuelle. Ces deux composantes réunies doivent permettre de redéployer une partie de la main-d'œuvre sur des secteurs dynamiques en termes de croissance et d'emploi.

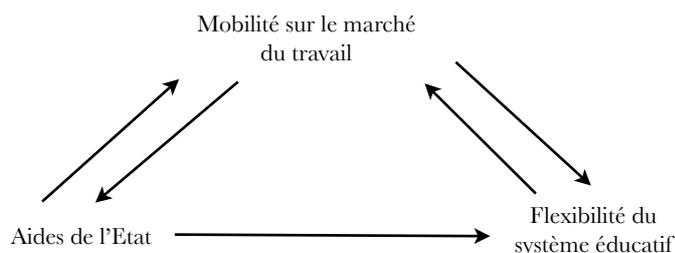
L'investissement de l'Etat danois dans la formation (dépenses publiques en matière de formation en % du PIB) reste un des plus élevés d'Europe soit 0,86% (dont 0,67 pour la formation des chômeurs adultes et des travailleurs menacés de perdre leur emploi et 0,19 pour la formation des adultes occupés). Les entreprises danoises sont aussi davantage formatrices que leurs homologues européennes puisque 80% d'entre elles offrent de la FPC à leurs salariés (*Continuing Vocational Training Survey*, 2005). 40% des salariés reçoivent de la formation au cours de l'année. Il est important de noter que le modèle de «mobication» intègre les trois piliers du triangle de flexicurité. La flexibilité du marché du travail qui se manifeste par une législation permissive en matière de licenciement est toujours présente. L'assurance chômage est intégrée de manière plus globale dans l'ensemble des aides accordées par l'Etat providence. L'activation est quant à elle intégrée dans l'axe formation au côté de la FPC. La différence avec le triangle de flexicurité est que les personnes qui sont dans l'emploi peuvent bénéficier d'une formation et regagner ensuite le marché du travail grâce à une mobilité ascendante. Le pilier «mobilité sur le marché du travail» intègre aussi davantage la flexibilité fonctionnelle. Cette flexibilité peut être externe (ex: télétravail et travail à domicile...) et interne à l'entreprise (autonomie au travail, polyvalence, rotation en interne de la main d'oeuvre, travail en équipe...). L'enquête de la fondation européenne sur les conditions de vie et de travail montre que cette flexibilité fonctionnelle est très présente dans les entreprises danoises (EWCS, 2005). Le pilier «flexibilité du système éducatif» est également plus large car il intègre non seulement la formation initiale, la FPC et les PAE (Politiques actives de l'emploi). Ce dernier offre une vision plus holistique des transitions qui s'opèrent sur le marché du travail. Enfin le pilier relatif à «l'Etat providence» a pour but d'inciter les individus à faire certains choix concernant la formation et favoriser le recrutement de certains groupes de la part des entreprises.

Au travers de la conclusion du 8 juin 2009 («la flexicurité en temps de crise»), le Conseil européen reste favorable au maintien de la flexicurité en tant que ligne directrice en matière d'emploi et a réaffirmé l'échange de bonnes pratiques en Europe. Certes certains arrangements ont été apportés à la vue du contexte économique actuel. Parmi ces derniers, on retrouve notamment la réduction des différences de traitement entre les différents types de contrats et la qualité de l'emploi qui a déjà fait l'objet de mesure de la part de la fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Cf. Enquête EWCS, 2005).

Bibliographie

- Andersen, S., K., (2010), «Tackling Job-Losses - Varieties of European Responses», University of Copenhagen and International Centre for Business and Politics, Copenhagen Business School.
- Blache, G., (2010), «Flexicurité et dynamiques du marché du travail: une perspective danoise», Thèse: université Paris I Panthéon-Sorbonne.
- Blache, G., Klindt, M.P. & Møberg, R.J., (2008), «Flexicurity or segmentation on the Danish labour market?», Aalborg University, document de travail.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) (2005), «European Working Conditions Survey» (EWCS).
- Eurostat (2005), «Continuing Vocational Training Survey (CVTS-3)».
- Jespersen, J. et Lang, D., (2006), «The Danish (un)employment 'miracle': aggregate demand, profitability and labour market policies», *European Studies Review*, 1 (7): 71-91.
- Kærgård, N., (2006), «The foundation for the Danish Welfare State: Ethnic, Religious and linguistic harmony», XIV International Economic History Congress, Helsinki, 21 et 25 août 2006.
- Klindt, M.P., et Møberg, R.J. (2007), «The flexicurity of mutual responsiveness in labour-management relations», dans P.K. Madsen et H.Jorgensen, *Flexicurity and Beyond. Finding a new Agenda for the European Social Model*. Djøf Publishing, Copenhagen, Chp18: 503-529.

Graphique 17. Mobication



Source : adapté de Andersen (2010)

De nouvelles formes de segmentation liées à la dérégulation du marché du travail ?

Evidences empiriques sur les modes d'ajustement des entreprises danoise

Note de synthèse au sujet de l'article:

Blache, G., Klindt, M.P. & Møberg, R.J., (2008), « Flexicurity or segmentation on the Danish labour market ? » Aalborg University, document de travail.

Une limite majeure au débat actuel sur la flexicurité est la tendance à surexposer le rôle de l'Etat-providence et de la législation en matière de protection de l'emploi tout en négligeant le système de relations industrielles et ses résultats sur les relations de travail et la gestion des ressources humaines. La Commission européenne a certes intégré les données de l'enquête européenne sur les conditions de travail (ESWT) dans son dernier rapport portant sur l'évaluation de la flexicurité. Or, étant déconnectée de tout registre administratif national, cette enquête reste essentiellement descriptif et ne permet qu'imparfaitement de rendre compte de la manière dont la flexibilité s'opère dans les entreprises et comment ces dernières gèrent leurs différents cercles de personnels.

Andersen (2005), Ilso (2006), Klindt et Møberg (2007) ont tous critiqué le triangle de flexicurité pour avoir négligé le développement du système des relations industrielles danois qui a été soumis à un large processus de décentralisation depuis le milieu des années 80, favorisant ainsi une organisation du travail plus flexible et une plus grande variation du temps de travail. La négociation salariale au niveau de la firme est également devenue un élément important du processus de décentralisation (Ibsen et Stamhus, 1991). Par conséquent, il y a des raisons de croire que les entreprises danoises ont également recours aux formes internes de flexibilité.

En relation avec l'adoption du concept de flexicurité par la Commission européenne, il est donc important de se demander si la segmentation contractuelle occasionnée par une législation stricte en matière d'emploi n'est pas remplacée par de nouvelles formes de segmentation lorsque les Etats choisissent de déréguler leurs marchés du travail. Le but de cet article a été de fournir une meilleure représentation des pratiques de gestion de la main-d'œuvre dans les entreprises danoises et de tester l'hypothèse de segmentation.

Nous nous sommes appuyés dans notre article sur la théorie d'Atkinson (1984) qui intègre les pratiques managériales des entreprises comme source potentielle de segmentation entre les individus. Son mode de fonctionnement peut être représenté graphiquement sur la base de cercles concentriques.

Sur le premier cercle, on trouve les principaux collaborateurs de l'entreprise qui font partie de ce que l'auteur appelle le cœur des salariés permanents (*core workers*). Ces salariés appartiennent donc au marché primaire au sens de la théorie du dualisme du marché du travail. Ils sont flexibles en interne c'est-à-dire dans l'entreprise par le biais de la flexibilité fonctionnelle et éventuellement horaire.

Autour de ce premier cercle, on trouve divers groupes de travailleurs qui sont numériquement flexibles et constituent une main-d'œuvre occasionnelle qualifiée de périphérique. Sur ces cercles extérieurs, deux groupes périphériques doivent être distingués. Le premier groupe (*first peripheral group*) concerne les salariés qui seront régulièrement

soumis aux flux permanents d'emplois par le biais des licenciements et des recrutements. Le deuxième groupe (*second peripheral group*) se compose des travailleurs sous contrat à durée déterminée, des stagiaires, des travailleurs à mi-temps, (...). Un troisième cercle se compose des groupes les plus éloignés du centre dans lesquels on retrouve les intérimaires, les sous-traitants et les fournisseurs extérieurs. Les intérimaires sont soumis à la flexibilité numérique externe tandis que les sous-traitants et les fournisseurs extérieurs sont marqués par la flexibilité fonctionnelle externe. La flexibilité à laquelle sont soumis ces groupes périphériques concerne donc non seulement la capacité de l'entreprise à faire fluctuer le nombre de salariés par le biais des contrats atypiques et des facilités de licenciement mais également par l'externalisation du travail (appel à la sous-traitance...).

A côté de la capacité à combiner flexibilité interne et flexibilité externe, l'entreprise flexible s'appuie sur des pratiques managériales coercitives qui discriminent les salariés. Etant donné que la stratégie des ressources humaines contenue dans l'entreprise repose sur un remaniement perpétuel des emplois, elle implique une sélection des salariés suivant leurs caractéristiques. Le cœur mobilise des travailleurs qualifiés très engagés dans l'entreprise et disposant d'une perspective de carrière ainsi que d'une sécurité de l'emploi. En sécurisant le cœur, ce malgré les fluctuations économiques, l'entreprise peut favoriser la flexibilité fonctionnelle et ainsi réduire les coûts de transaction liés à la perte de connaissance tacite et aux compétences spécifiques acquises. Cette flexibilité fonctionnelle doit également permettre à l'entreprise d'accroître sa productivité et sa qualité dans un environnement concurrentiel. De l'autre côté, les groupes périphériques servent d'amortisseur aux fluctuations conjoncturelles. Les travailleurs périphériques qui sont moins qualifiés disposent d'une sécurité de l'emploi faible et de salaires inférieurs aux travailleurs appartenant au cœur de l'entreprise.

Dans notre analyse, nous nous sommes appuyés sur le DISKO4 conduit en 2006 par *Statistics Denmark* en partenariat avec quatre centres de recherche rattachés à l'université d'Aalborg : IKE (*Innovation Knowledge and Economic Dynamics*), CARMA (*Center for Labour Market Research*), CIP (*Center for Industrial production*) et CCWS (*Centre for Comparative Welfare Studies*). Le DISKO4 est la dernière version en date de cette enquête sur les changements organisationnels et technologiques dans les entreprises danoises. La particularité de la dernière version est de pouvoir être fusionnée avec la base de données administratives IDA (*integreret database for arbejdsmarkedsforskning*) qui regroupe à la fois des informations sur les caractéristiques des personnes résidant au Danemark (âge, origine, sexe, niveau d'éducation) mais également sur le rattachement à tel ou tel établissement et à telle ou telle entreprise.

Flexibilité interne et externe : simultanéité ou indépendance ?

Dans un premier temps une ACP (Analyse en Composantes Principales) nous a permis de déterminer des sous-groupes homogènes de stratégie en matière de ressources humaines. Les résultats obtenus correspondent bien à la gestion des ressources humaines décrites dans la théorie de l'entreprise flexible. Les modalités relatives à la flexibilité interne (numérique et fonctionnelle) sont positivement corrélées à la seconde composante. Selon la théorie d'Atkinson (*op.cit.*), notre seconde composante devrait correspondre à la main-d'œuvre appartenant au coeur de l'entreprise. Dans notre analyse la flexibilité numérique interne renvoie à la flexibilité horaire et aux variations de l'intensité du travail. La flexibilité fonctionnelle correspond à la capacité de former et de déployer la main-d'œuvre sur une multitude de tâches. Les modalités relatives aux recrutements et licenciements (flexibilité numérique externe) sont positivement corrélées à la troisième composante. Dans l'entreprise flexible ce type de flexibilité est ciblé sur le premier groupe périphérique de travailleurs. Enfin, la première composante fait référence au deuxième groupe périphérique relégué sur des contrats temporaires et à temps partiel qui correspondent à une autre forme d'utilisation de la flexibilité numérique externe.

Dans notre base de données 33,4% des entreprises interrogées utilisent simultanément et de manière importante des formes internes et externes de flexibilité. Ces entreprises peuvent être catégorisées en tant qu'entreprises flexibles au sens d'Atkinson (*op.cit.*) et concernent près de 50% des salariés ce qui est loin d'être négligeable. Ce résultat montre que l'utilisation de données institutionnelles agrégées ne permet pas de mettre en évidence ce genre de subtilité à savoir que les entreprises, si elles restent bien entendu influencées par les dispositifs d'ordre réglementaire, décident en dernier ressort du choix qu'elles souhaitent faire pour adapter leur main-d'œuvre à leurs besoins. Le nombre d'employés et la présence d'un département des ressources humaines influencent légèrement à la hausse le recours aux différentes formes de flexibilité. Si les formes internes et externes de flexibilité se complètent plus qu'elles se substituent, cela signifie que la manière dont sont utilisées les différentes formes de flexibilité ne dépend pas seulement des différents régimes de régulation.

Quels sont les facteurs déterminant la distribution des individus sur les différents modes de flexibilité ?

D'un point de vue méthodologique, les déterminants d'appartenance aux différentes composantes de flexibilité (issues de notre ACP) ont été analysés à partir du modèle de régression logistique. En s'appuyant sur le logarithme du quotient de probabilité, c'est-à-dire la probabilité d'appartenance à une des pratiques de flexibilité sur la probabilité de ne pas y appartenir. A partir des variables exploratoires obtenues dans le registre IDA, la régression logistique permet de modéliser une variable d'intérêt binaire relative à l'appartenance ou à la non appartenance à une des formes de flexibilité avec une probabilité de succès et d'échec. A côté du niveau d'éducation souvent retenu dans les analyses portant sur la segmentation du marché du travail, il convient d'intégrer d'autres caractéristiques individuelles pouvant expliquer l'hétérogénéité de la force de travail. Nous avons également retenu les variables relatives à l'âge et au genre qui sont les plus souvent utilisées en économie du travail mais également l'origine étant donné les difficultés rencontrées par les immigrés sur le marché du travail danois.

Nos principaux résultats sont les suivants:

- Concernant le centre de l'entreprise (flexibilité interne fonctionnelle et numérique), ce sont les employés les plus qualifiés qui ont la probabilité d'appartenance la plus forte soit deux fois supérieures aux individus sans diplôme. Ces salariés bénéficient d'un haut niveau de sécurité et d'une plus grande autonomie dans leur travail. Il est intéressant de noter que les individus ayant un niveau d'éducation faible semblent pouvoir bénéficier du centre. Cela peut également concerner les travailleurs cantonnés dans des emplois routiniers et fortement syndiqués dans lesquels la mobilité est faible (ex : administration publique). La probabilité d'appartenir au centre croît avec l'âge pour diminuer ensuite après 60 ans. Ce sont donc à la fois les jeunes et les travailleurs seniors qui sont le plus souvent écartés des formes internes de flexibilité.

- Concernant la première périphérie (flexibilité externe: licenciement et recrutement), elle concerne davantage les individus faiblement diplômés. Ce sont également les travailleurs d'origine non danoise, les jeunes et les travailleurs seniors qui ont une probabilité plus importante d'appartenir à cette première périphérie. Ces groupes sont donc amenés à quitter l'emploi régulièrement. Il s'agit d'un point important par rapport au triangle de flexicurité car la flexibilité du système ne semble pas toucher les individus de la même manière.

- Concernant la deuxième périphérie (flexibilité externe: emploi atypique), la probabilité d'appartenance augmente sensiblement avec le niveau d'éducation atteint. Par conséquent, si les périphéries renvoient souvent aux emplois subalternes, les entreprises danoises externalisent également une partie de leurs emplois hautement qualifiés sous la forme de contrats courts. Dans les faits, les travailleurs qualifiés peuvent utiliser les contrats atypiques comme tremplins vers des emplois de meilleure qualité. Cette catégorie de travailleurs transite également plus facilement d'une entreprise à une autre grâce à leur réseau professionnel. L'absence de segmentation sur la seconde périphérie montre que le redéploiement de la main-d'œuvre est moins basée sur la différenciation des types de contrats de travail que sur la flexibilité numérique externe liée aux recrutements et aux licenciements. Or, nous avons également pu mettre en évidence que les femmes ont une probabilité plus importante d'appartenir à la deuxième périphérie qui s'organise autour des contrats atypiques. Ce résultat est conforme avec les statistiques européennes qui montrent que l'augmentation du taux d'emploi féminin s'est effectuée au profit d'une augmentation de la proportion des femmes dans les emplois temporaires.

Bibliographie

- Andersen, S., K., (2005), « Flexicurity og kollektive overenskomster », *Økonomi & Politik*, 78 (4): 72-83.
- Atkinson, J., (1984), Flexibility, Uncertainty and Manpower Management, IMS Report, N°89, Institute of Manpower Studies, Brighton.
- Blache, G., Klindt, M.P. & Møberg, R.J., (2008), « Flexicurity or segmentation on the Danish labour market? » Aalborg University, document de travail.
- Ilsø A., (2006), « Flexicurity på virksomheden – en sammenlignende analyse af reguleringen af arbejdstidsflexibilitet på danske og tyske industrivirksomheder », FAOS Forskningsnotat.
- Klindt, M.P., et Møberg, R.J. (2007), « The flexicurity of mutual responsiveness in labour- management relations », dans P.K. Madsen et H.Jorgensen, *Flexicurity and Beyond. Finding a new Agenda for the European Social Model*. Djøf Publishing, Copenhagen, Chp18 : 503-529.

Le chemin de l'activation danoise pavée de bonnes intentions ?

Eclairages à partir d'une analyse sur les effets du passage par les dispositifs

Note de synthèse au sujet de l'article:

Blache, G., (2008), "Active labour market policies in Denmark: a comparative analysis of post-program effects" Initially presented the 10th October 2008 at Aalborg University during the CARMA (Centre for Labour Market Research)'s 25th anniversary conference « Employment policy – from research to reform »

L'utilisation extensive et coûteuse des PAE au Danemark fait que de nombreuses investigations ont été conduites dans le pays afin de déterminer leurs effets. Les effets de traitement après le passage par un dispositif d'activation ont principalement été abordés sous l'angle de l'employabilité et des transitions entre le chômage et l'emploi. Néanmoins, compte tenu des objectifs assignés dans la Stratégie Européenne pour l'Emploi, des études portant sur les effets qualitatifs de long terme tels que le niveau des salaires, le type de contrat et les épisodes d'emploi sont également nécessaires.

Cet article comporte une triple originalité par rapport à l'état de la littérature :

Premièrement, il a tenté d'apporter des éclairages sur des aspects non abordés ou insuffisamment approfondis dans le débat sur les politiques d'activation danoises notamment sur les effets qualitatifs de long terme. Deuxièmement, cet article a constitué une première tentative de modélisation des effets du passage par les dispositifs actifs de l'emploi après la réforme de 2002 qui a mis fin à la période passive ou de contact de l'activation. Troisièmement, compte tenu de l'orientation prise par le Danemark pour renforcer l'offre de travail, nous avons intégré les programmes renforcés d'aide aux chômeurs en plus des catégories de dispositif traditionnellement utilisées pour ce type d'analyse.

Les données utilisées proviennent de différents registres administratifs dont l'accès nous a été fourni de manière formelle par *Statistics Denmark*. L'ensemble des données concernant la participation aux programmes d'activation provient du registre AMFORA (*Register on labour Market Measures*). Ce registre fournit des informations sur le nombre de personnes participant aux différents programmes, les dates de commencement et de cessation, le nombre d'heures effectuées par semaine et le type de subsides accordés. Compte tenu de l'évolution des stratégies danoises d'activation, nous avons regroupé les nombreux dispositifs d'activation en quatre grandes catégories de programmes:

- Programmes pour l'emploi dans le secteur privé : d'une durée qui varie de 6 mois à 9 mois (avec une durée moyenne de 5 mois), ces programmes font principalement référence aux contrats aidés dans le secteur privé durant lesquels le chômeur se voit attribuer un emploi par un employeur privé.
- Programmes pour l'emploi dans le secteur public : ces programmes qui varient entre 6 mois et un an (avec une durée moyenne de 10 mois) regroupent à la fois les contrats aidés et les créations directes d'emplois dans le public.
- Programmes de formation hors de l'emploi : ces programmes renvoient à l'ensemble des dispositifs liés à l'enseignement direct en salle de classe. Ils durent généralement quelques mois et regroupent diverses mesures qui peuvent être subventionnées.

- Programmes renforcés d'aide aux chômeurs : par rapport à l'orientation actuelle prise par les politiques du marché du travail au Danemark, la catégorie « autres programmes » utilisé jusqu'alors dans l'évaluation des PAE est un ensemble beaucoup trop confus et hétérogène. Nous avons retenu dans cette catégorie deux dispositifs complémentaires que sont la recherche intensive d'emploi et le service de conseil. Dans le cadre de ces mesures, le chômeur obtient une aide intensive du service public de l'emploi et la possibilité de participer à des cours de recherche d'emploi qui peuvent durer jusqu'à 2 mois.

Les variables invariantes ou archéologiques (âge, sexe et genre), les variables liées à la situation familiale, à l'appartenance à un fonds d'assurance chômage ainsi que celles relatives au dernier emploi occupé (spécialisation métier ou secteur d'activité, la taille de l'entreprise, nombre d'années d'expérience professionnelle...) et au salaire horaire sont issues du registre IDA (*Integrated Database for Labour Market Research*). Les variables liées à l'origine sont tirées du registre *immigrants and their descendants*. La variable relative au niveau d'études provient du registre *education and employment of the population (BUE)*. Afin de suivre les personnes dans le temps en fonction de leur statut socio-économique, le registre RAS (*Register-based Labour Force Statistics*) a été mobilisé.

Les déterminants de participation aux différentes catégories de dispositifs

Le problème d'endogénéité et de sélection de l'échantillon nous a obligé à mener dans un premier temps une analyse des déterminants de la participation aux différents programmes. En s'appuyant sur un modèle de régression logistique, cette première phase nous a permis de mettre en évidence l'existence possible d'un effet d'écrémage parmi les bénéficiaires. Cet effet se produit lorsque les individus les plus employables (disposant d'un plus grand retour sur investissement à l'issue de la période d'activation) sont sélectionnés au détriment de ceux qui en ont le plus besoin. Les chances de rentrer dans les programmes pour l'emploi dans le secteur privé sont deux fois plus importantes pour les personnes qui ont plus de 10 ans d'expérience professionnelle. Les programmes pour l'emploi dans le secteur public qui sont théoriquement ciblés sur les chômeurs les moins employables et les plus éloignés du marché du travail intègrent davantage les populations jeunes, celles avec moins d'expérience professionnelle et un niveau d'éducation inférieur. On observe également que la participation aux différents dispositifs diminue avec l'âge en raison de la réduction de la période d'amortissement en capital humain pour les seniors.

Si les programmes renforcés d'aide aux chômeurs sont normalement ciblés sur les groupes les plus vulnérables, les personnes qui avaient un statut professionnel de niveau supérieur sont celles qui y participent le plus. La stratégie de « *work first* » est plus profitable pour les personnes qui sont les plus aptes à regagner le marché du travail. Nous pouvons supposer qu'en raison d'un réseau social plus vaste, les personnes qui possédaient un statut professionnel de niveau supérieur peuvent trouver un emploi plus rapidement et donc rendre l'intervention publique inutile. Ces effets de « poids mort » mériteraient d'être évalués au travers d'études qualitatives portant sur les motivations des bénéficiaires.

Les effets du passage en activation sur les trajectoires individuelles

Dans le cadre de notre analyse des effets du passage par les dispositifs actifs de l'emploi, trois variables d'intérêt ont été identifiées : i) les transitions vers l'emploi fin novembre 2003 et 2004 (variable dichotomique), ii) les transitions vers les différents types de contrat de travail (variable dichotomique), iii) le niveau de salaire (variable continue) fin novembre 2003 et 2004.

Afin de contrôler le biais de sélection (qui se produit lorsque les variables inobservables influencent non seulement la participation aux dispositifs mais également les effets des programmes) nous avons utilisé dans le cadre de notre analyse les modèles à effets de traitement. En résumé, ce type de modèle se déroule en deux étapes. Au cours d'une première étape on analyse la probabilité pour un individu d'avoir participé à telle ou telle catégorie de programme. A l'issue de cette première étape on obtient une variable d'ajustement du biais de sélection. Celle-ci va être intégrée au même titre que les variables individuelles dans une équation de deuxième étape qui prendra la forme d'une régression Probit ou linéaire selon que les variables de résultat sont dichotomiques ou continues.

Les principaux résultats sont conformes aux analyses précédentes sur données danoises, à savoir que les programmes pour l'emploi dans le secteur privé enregistrent les meilleures performances quant au retour et au maintien dans l'emploi (Geerdsen, 2002; Rosholm et Svarer, 2004; Munch et Skipper, 2008). L'effet positif des contrats aidés dans le secteur privé peut être attribué dans notre analyse à un degré d'attachement au marché du travail plus important pour ceux qui en bénéficient. Étant donné que les types d'emplois proposés dans le secteur privé sont plus proches des emplois « ordinaires », le service public de l'emploi aura tendance à sélectionner sur ce type de programme les chômeurs qui bénéficient d'une plus grande expérience professionnelle. En ce qui concerne le recrutement effectué dans l'entreprise du dispositif à la fin de la mesure (*effet de contact*), nous devons reconnaître que le nombre d'emplois disponibles (donc les opportunités d'emploi pour les bénéficiaires des programmes pour l'emploi dans le secteur privé) dépend fortement du cycle d'affaires (Raaum *et al.*, 2002). Sur la période considérée dans notre analyse, la conjoncture économique était favorable après un ralentissement économique observé entre 2002 et la première moitié de l'année 2003.

De nouveaux éclairages ont également été apportés au travers de cet article. Premièrement, l'analyse montre que les programmes renforcés d'aide aux chômeurs sont globalement positifs sur les transitions vers l'emploi. Deuxièmement, les effets de long terme des programmes de formation hors de l'emploi sont positifs. En référence à la théorie du capital

humain, les chômeurs qui participent à ce type de programmes sont plus à même d'augmenter leur productivité et de surcroît leur prétention salariale. Des signaux positifs (au sens de Spence, 1973) peuvent également être émis aux employeurs quand les programmes d'activation sont accompagnés ou reposent sur de la formation. Dans cette perspective l'apprentissage subventionné pour adulte (*adult apprenticeship support*) constitue un bon exemple sur comment concilier formation et incitations financières.

Bibliographie

- Blache, G., (2008), «Active labour market policies in Denmark: a comparative analysis of post-program effects» Initially presented the 10th October 2008 at Aalborg University during the CARMA (Centre for Labour Market Research)'s 25th anniversary conference "Employment policy – from research to reform".
- Geerdsen, L.P., (2002), «Does labour market training motivate job search? A study of incentive effects of compulsory ALMP in the Danish unemployment insurance system »Socialforskningsinstituttet (SFI). Working Paper, 23: 2002.
- Munch, J.R. et Skipper, L., (2008), «Program participation, labor force dynamics, and accepted wage rates ». *Advances in Econometrics*, 21: 197-262.
- Raaum, O., Torp, H. et Zhang, T., (2002), « Business cycles and the impact of labour market programs ». University of Oslo. Memorandum. N°14/2002.
- Rosholm, M. et Svarer, M., (2004), Estimating the threat effect of active labour market programs". Centre for Applied Microeconometrics (CAM), Working paper 2004-14.
- Spence, A.M., (1973), « Job market signaling ». *Quarterly Journal of Economics*, 87 (3): 355- 374.

**Président, Directeur de la
Publication** : Philippe Laurette

Rédactrice en chef: Marine Dubost

Editorialiste : Bruno Vever

Production : Europe & Entreprises

EUROPE & ENTREPRISES

Association loi 1901

Maison de l'Europe de Paris

35 rue des Francs Bourgeois

75004 Paris

Mail : entreprise_europeenne@yahoo.fr

Site web: www.europe-entreprises.com